

学术支持:

清华大学新经济与新产业研究中心

中央财经大学中国改革和发展研究院

总顾问:成思危(原全国人大常委会副委员长)

高级顾问:张文台(全国人大环资委第十一届副主任)

编委:管益忻 陈宇 黄文夫 赵红 李千 吴明伏 白卫星

编委会主任:管益忻

副主任:陈宇

主编:管益忻

副主编:启文 白卫星

主编助理:何超



学术顾问:(按姓氏拼音排序)

巴曙松 蔡继明 陈东琪 陈栋生 程恩富

迟福林 戴圆晨 范恒山 樊 纲 高尚全

顾海兵 谷书堂 贺茂之 洪银兴 黄范章

贾 康 江春泽 金 碚 李成勋 李江帆

李京文 李维安 刘诗白 刘 伟 茅于軾

任玉岭 宋洪远 宋守信 宋养琰 谭崇台

王东京 卫兴华 魏 杰 吴 澄 徐长友

晏智杰 杨家庆 杨启杰 张曙光 张晓山

张卓元 赵人伟 郑新立 朱铁臻 周叔莲

周天勇 邹东涛

第 68 期 (总第 181 期) 2014 年 9 月 21 日 星期日 甲午年 八月二十八 投稿邮箱:jxjzb@163.com 地址:北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081 电话:010-62135959 本刊订阅方法:网易“云阅读”搜索“经济学家周报”即可订阅。 本报所刊载文章系作者观点,均不代表本报意见

土地规划管理的若干理论与操作问题

■ 党国英

中国社会科学院农业经济发展研究所教授

对这个话题的关注与我长期做农村问题研究有关,过去老是关注所有权。进一步关注,权利的分割就成了一个政府规划的问题,“政府规划”怎么来考察?越接触就越觉得这个问题很重要。

思考这个问题我有这么几个目的:一个就是要改规划管理体制,特别是要改《城乡规划法》。第二个目的是什么呢?想要修改规划行业资质管理相关法律条款。

这两年因为工作调研的关系,我跟规划界的一些人有一些接触。他们反映非常强烈的一个事情,就是他们认为政府对土地规划企业的审批制非常糟糕,全国城市搞得“千城一面”跟这个关系很大。他们的意见,政府只需要对组建这个企业的工程师本人的资格有一个认定就可以了,不需要对企业有没有做规划的资质进行审批。就是谁有资质,就可以合法做这个规划,别人就不能做了。有资质的企业就是做规划,没有资质的企业就是做课题,这是一个很优秀的规划师给我讲的,他认为这个制度本身很荒唐。关于物权法、农村土地承包法这个我就不说了。再一个就是“居住法”的问题。很多国家有类似法律,美国类似的法律叫做公平居住法,从逻辑关系上看,我们很多其他配套改革难以突进。再一个就是“农业保护区法”。美国不是联邦政府有,有的州有,有的州没有,有的州叫做农业规划区,本身就有这样的操作。联邦政府有一个叫做《农地政策保障法》,涉及到农业区划的一些问题。所以出于这样一些目的,我来关注这样一些问题。

在学理上其实我考虑的是一个问题,这方面不知道业界有什么高论。在后期阅读当我注意到几个方面的关系,就是宪法、政府的规划管理、业主的行为,市场约束和法院。最近我要不是读这些书的话,我看这个关系没有这么复杂,认为它就是个人、市场和政府这三个方面的关系,很容易这样看。个人就是土地所有者,然后就是政府和市场,通常我们就讲这三个方面。但通过我阅读,结合咱们国家实际考虑的结果,实际上不是这样的。正是宪法、政府行为、业主行为、市场和法院之间,五个方面才形成了土地规划管理、用途管理的运作体系。这几个方面的关系怎么分享权利、怎么博弈?我觉得得在理论上很有价值。起码是我自己过去的看法简单化了。甚至可以说对这个问题的研究,有没有可能让我们对体制改革有比较新的看法?因为我们知道很多国家早期的政治体制其实就是对土地控制、土地占有的制度,因为过去土地资源很重要。所以,土地管理的体制和政治体制关系非常密切。所以,这五个要素的体系,需要进一步思考。但是,我初步觉得他们之间的关系非常重要,我们过去的看法有点简单化。实际当中有什么问题?我后面再讲。

最近阅读思考形成了一个认识,我把它叫做“大国土地管理的基本框架”,小国家就不说了,我这里具体说的主要是美国做法。“大的国家土地管理基本框架”我主要讲以下几个方

面:首先,如果没有外部性的问题,如果当

事人的成本收益考量之外,其他人不必介入,这一点我们都清楚,由市场约束一些没有外部性的行为。第二,当有了外部性问题,首先寻求的是依靠私人契约解决问题,这一点是后来读书思考的体会,我不知道在座的是不是注意到这个问题?因为我们一讲外部性,就需要公共部门来解决问题。现在看一些资料,在没有法律规定的情况下,私人契约也可以解决某些外部性问题。我觉得这个很有意思,一会儿我再讲相关案例。

第三,关于土地问题的特殊性,由法律穷尽外部性问题的解决办法是一个幻想。在阅读当中我发现一个很有意思的事情,就是因为长期实践不断发现问题、不断立法。能不能这样说,大部分外部性问题都通过立法来解决?现在看起来根本不是这样,我觉得这个问题特别重要。那么由谁来解决呢?从美国的土地法规操作的实务来看,不是光由法律来解决,主要靠谁解决?主要是靠法官来解决。最近我看某个微信群里面讲到“精英治国”问题,当时我看了以后没有吭气,但是很有同感。对于精英治国,对美国国家那么大代价培养律师很有感慨——一个国家离开律师根本就玩不转。法官的自由裁量空间很大,所以实际操作框架就是《宪法》。政府授权地方自治体做一些事情,然后,基层自治体才做分区规划,然后是个体



法官,基本上管一个土地,在公共领域就是这样一方面。如果再加一个的话就是加上市场,就是公共领域,从土地管理的角度,作为公共问题来管的话,基本上是这几个角度。法官平时裁决显得特别重要,而且有些东西没有条款,法官认为你是合乎宪法规则,即具有合宪性,你这个起诉就赢了。美国大体上是这样运作。

这个运作要能够成立的话,要能够有效的话,需要这样几个条件:第一个就是良治宪法。宪法不能胡来,这个我不多说了。第二,土地私人所有权。前面讲的如果没有外部性的情况下,自己决策的依据就是私人所有权。这个我就不多说了。第三,地方自治。地方自治看法条款的话挺复杂的,我一会儿涉及到的时候再说。第四个方面就是居民文化自觉。这个问题盛洪老师后来关注比较多,包括看你的著作。我觉得原来对这个关注也不够。看美国土地管理实务,这个问题真是比较重要。为什么呢?就是我前面讲的如果依靠交易双方私人契约来解决外部性问题,不上厅堂,不去起诉,这个确实需要一种文化自觉。就是双方要有一个共识,然后他们自己形成的契约符合文明规则,没有这个东西,我觉得就相当麻烦。我这儿说一句话,关于中国民主政治改革,咱们舆论界确实比较急,看实际政治体系运作的话,真是太困难了,因为缺少居民的文化自觉。我为什么用文化自觉这个词?费孝通比较早的讲这个词,我用过来,不是我发明的,费孝通从哪儿讲的我就不知道了。然后就是法官的独立裁量。

现在涉及到一些具体问题。深圳一个规划师老总给我提供了一个案例:有人要卖房子,但是卖房子的主人在做广告的时候,提出了一个要求;他说谁买这个房子,他卖,但条件就是你买了以后,地表的状况不能破坏,就是指地衣不能破坏。这个案例很有意思,就是在土地买卖、房屋买卖的时候,本身就把一些公共外部性问题的解决办法包括进来了,就是在私人契约中把你的社会责任都写进去了。我曾经对苏格兰的土地制度下过一点功夫,按照我的回忆,在欧美国家比较普遍的一个做法就是用私人契约解决外部性问题。

那么,再具体说这种文化自觉体制安排,我们究竟遇到什么理念问题?我又列了几个方

面,下面我具体说一下。首先是自治,就是地方政府如果没有自治的话就相当麻烦。在美国,对自治的权利,联邦宪法或者州宪法没有规定,或者规定得不明确。一个自治体,最基层的自治体,由谁来确定自治权限呢?由法官确定。有了冲突以后,法官的判决会决定这个自治体有些什么自治权。就是法律规定的可能很不明确。这是一个问题。这个事情对于规划来讲是一个什么样的利弊?在这我就讲一个案例。我在浙江嘉兴市的嘉善县,跟其县委书记有些交流,我谈了一些对规划方面的想法。他跟我讲是这样的:他们现在已经叫嘉善的那几个镇不叫镇,叫小城市。他说他们几个小城市,最漂亮的、最好的,乃至有国际声誉的小城市就是西塘。我就下载了两个西塘的照片,然后我把这个照片就跟一个规划师做了交流。西塘,没有做规划,或者说规划的痕迹最小,往往产生最美丽的城市。我跟规划师讨论这个问题,规划师跟我讲,如果政府不管的话,沿街老百姓在盖房子的时候,其实也存在一种

潜规则,就是正式的那种关系,会对老百姓形成一个约束,就让你在盖房子的时候要考

虑。也就是说,还是那个问题,就是私人之间的契约,能够解决一些外部性问题,甚至能够解决审美的要求。另外一个规划师跟我讲,建筑设计、规划设计有几个“格”,一个是人格,对人需求的满足;一个叫物格,一个叫神格,还有一个叫什么格的,最后一个格叫意格。意格是干什么呢?意格是最高那个格,就是满足人们审美要求。建筑设计达到这五个格就非常完美了。西塘这么一个小城市建设,对意格的满足远远超过人为设计规划。所以这个事情太耐人寻味了。说到地方自治的时候,我有些话还要补充。在地方自治的情况下,甚至地方自治体是民主制度的情况下,这个自治体能不能干预私人契约?我们提出这样一个问题。前面我讲了老百姓陆续盖房子,私人契约满足刚才那几个“格”的要求。那么民主的自治体,它是不是比私人契约干得更漂亮?国土资源部组织人翻译了这个土地用途法,就是若土地利用管理措施限制过多,就会使低收入者人群无法在社区内立足。美国这样的国家也会发生这样的事。有些自治体为了提高所谓的区域品质,往往对土地利用管理也会采取一些扩大公权的一些措施,最后低收入者就无法立足。低收入者无法立足,最后高收入者可能也待不住了。这个问题我自己打算跟规划师进一步讨论。那个规划师跟我唠叨了好几次这个事情,一定不能搞分区规划的时候,这是高档社区,然后旁边是什么,这样的说高档社区不给穷人空间。

农业当中也是这样,危害农业生产的政府活动是什么呢?是地方自治体给予非农业生产开发搞拨款,搞公共财政支持、公共土地的收购,还有市镇合并。我看了一下和我们地方政府还比较相似,就是通过一些管理措施去不要农业。美国这个国家,美国人自己讲的,以农立国,对农业比较重视。但是,地方自治体在这个问题上往往是如果没有其他法律约束的话,就倾向于发展非农产业。

围绕地方自治体搞分区规划,引起诉讼,经常涉及的问题如果做大的归类的话,他们讲大体是这样几个方面。一个是合宪性,有些人认为你做了这个规划,对我利益形成伤害,其中一个起诉就是认为你违反宪法。而我们都知

道美国宪法也是比较抽象,实际上就给法官提供了裁决的空间,就叫合宪性;法官说合乎宪法,这个起诉就失败了。多数情况下是什么呢?个人对地方自治体分区规划的起诉的结果是什么呢?是败诉。为什么败诉呢?法官一般裁量的时候,说地方自治体本身是一个合法政府,他做一件事情,他的公共性是合理的,然后就认为是合乎宪法。所以多数情况下起诉者是失败的,这个很有意思。自治体分区规划的时候还有一条就是平等保护,就是你搞分区规划的时候造成不平等,区内和区外有

对这个话题的关注与我长期做农村问题研究有关,过去老是关注所有权。进一步关注,权利的分割就成了一个政府规划的问题,“政府规划”怎么来考察?越接触就越觉得这个问题很重要。

可以干别的事情,但是你认为我做这个事情不合适,你规定了另外一个用途,那你说这个地的所有权对我有什么意义呢?这样就很有意思了,就是这个地的所有权对我来讲有什么意义?我要用它,你不让用,你认为我的用途不合适。所以,相当于你把我的地征用了,于是我就要求你赔偿,而赔偿的时候,这个好像不是咱们说的征地补偿,要比那个复杂得多。比如我开始诉讼,打两三年官司,如果我胜诉以后,我在这个时间本来在这块地上要干的事情所带来的收益都可能要你赔。就是我这几年要用这个地干一个事情,结果你害得我没有干成,那我有一个计算,我这个期间要能挣好多钱,这就是我的成本,你不让我干,你就赔如果我胜诉的话。这个赔偿其实挺厉害的,有些细节的描述我也记不住,我就不说了。我看实际征用的诉讼理由是最普遍的理由,大量的诉讼就是这个理由,说不让我这样使用,你要求我那样使用,这个所有权对我意义不大,相当于你把我的地征用了……我觉得这个事情挺有意思。

顺便说说咱们国家,有没有人对政府规划提出诉讼?好像没有。我们老百姓真是可怜,就是拆房子拆到跟前以后才会诉讼——直接把你房子拆了,要拆你的房子,要夺你的地。前两天一个农民给我打电话,说起

来惭愧,500亩林地,没有给人发林权证,结果过几年以后发现这个林地归别人了。你想想这个后果……我们的老百姓就是这样,要拆你的房子,要夺你的地,然后才诉讼。而他们制定这个规划他们就可能诉讼,诉讼理由就是有人影响他们的利。相当于你把我的地征用了,然后法官就裁决,如果说我胜诉的话,咱们就算赔偿。这个事情太不一样了。由此咱们政府在土地问题上,叫什么“主义”?说不好听的话就是为所欲为!你可以想象我们国家非常令人痛心的地貌——农业土地污染、城市千城一面,怎么能没有这些问题?我们看资料,地方自治体它也可能胡来。

还有一个理念叫做土地所有制优先权理念。这个问题原来主要是思考,后来我在阅读的时候注意到这个问题。这个问题我也脱开PPT讲一个道理,就是一个土地上有

一个村庄,这个村庄有几百户人家,这几百户人家几千年生活在这个地方,过去皇权不下县,就是乡绅自治,现在政府强大以后出现一个政府,就是乡政府、村委会。突然有一天乡政府做土地规划,说规划就是公共利益,根据我这个规划,你这个村庄要搬家。大家考虑一下这个问题,我觉得非常荒唐。我在这住了几百年,突然你制定一个规划,你规划就说我这个村庄老百姓统统住在这不符合公共利益,所以我

要搬家。这个事情现在是非常普遍,我觉得这个逻辑是很荒唐的。所以,在这讲土地所有者优先权,什么意思呢?我是先来者,你们后期来了一个什么样的居民,来了什么样的新的权利,你做一个规划,说你说的就是公共利益,我住在这就不符合公共利益要求,你就要拆我的村庄,要把我从我的家园赶走,这是我们现在的荒唐事。我觉得很有意思。

对这个话题的关注与我长期做农村问题研究有关,过去老是关注所有权。进一步关注,权利的分割就成了一个政府规划的问题,“政府规划”怎么来考察?越接触就越觉得这个问题很重要。

对这个话题的关注与我长期做农村问题研究有关,过去老是关注所有权。进一步关注,权利的分割就成了一个政府规划的问题,“政府规划”怎么来考察?越接触就越觉得这个问题很重要。

对这个话题的关注与我长期做农村问题研究有关,过去老是关注所有权。进一步关注,权利的分割就成了一个政府规划的问题,“政府规划”怎么来考察?越接触就越觉得这个问题很重要。

对这个话题的关注与我长期做农村问题研究有关,过去老是关注所有权。进一步关注,权利的分割就成了一个政府规划的问题,“政府规划”怎么来考察?越接触就越觉得这个问题很重要。

对这个话题的关注与我长期做农村问题研究有关,过去老是关注所有权。进一步关注,权利的分割就成了一个政府规划的问题,“政府规划”怎么来考察?越接触就越觉得这个问题很重要。