

# 社会成本规避中的政策选择悖论

社会  
2006·4  
Society  
第26卷

## 以济南市前屯居“旧村改造”为个案

轩明飞

**摘要:**旧村改造是城市化土地扩张的政策推进过程。由于土地、产权等相关制度建构的先天缺陷,开发主体行为能力的不足,地方政府与企业常常对改造的社会成本采取规避的态度。社会成本规避与转嫁带来了一系列的不良后果,从而形成了政策选择上的悖论。

**关键词:**旧村改造 社会成本 政策悖论

关于“城中村”旧村改造,各地已经把它作为农转非、村改居以及“城中村”整体城市化的一项系统工程。为了顺利推进城中村改造与转制,各地方政府都制订并颁布了一些相关的政策文件,国土、规划与公安户籍等有关职能部门也制订了多项配套实施方案。这些政策方案主要包括“城中村”村民户口“农转非”的相关规定;“城中村”集体土地及其房屋权属的相关政策;撤销“城中村”村委会,建立居委会的有关规定;农村集体资产的处置办法;改制后的规划和市政设施管理制度;“城中村”的学校、环卫和计划生育管理办法;农民转为居民后的就业与社会保障问题的解决办法等等。而本文所论述的前屯“旧村改造”是狭义上的“城中村”房屋拆迁、居住环境改造以及相应的土地权属关系变革的管理过程,是“城中村”改造的初始阶段。狭义上的“城中村”旧村改造面临的一个关键问题是土地权属关系的变更与调整,而广义上的“城中村”旧村改造的核心任务则是组织管理关系的变革与村民社会保障体系的建构。在现实层面,土地问题与社会保障问题已经成为制约“城中村”旧村改造与城市化推进过程的最大障碍,而与此相对应的土地流转政策与社会成本分担策略也就成了决定“城中村”旧村改造成败的关

键。关于“城中村”土地问题和失地农民社会保障等方面的大量研究常常把土地征用补偿与失地农民社会保障问题进行因果关联,事实上,在问题表象的背后,有着国家、村庄精英、村民和土地开发商多元利益主体相互作用的复杂逻辑关系。本文所关注的问题是,在“城中村”旧村改造的过程中,土地流转政策与社会成本因素是如何在现实层面中纠缠在一起的,围绕着“城中村”旧村改造所衍生的问题,其背后反映出的利益关系,给“城中村”城市化又带来了怎样的影响。

## 一、土地流转的制度空间

前屯居隶属于济南市槐荫区段北街道办事处,现有居民 900 多户,3,000 余人,其中原村民 228 户,668 人,前屯小区是前屯居委会承建的旧村改造工程。由于城市交通干道修建占用了前屯的大片土地,前屯在人均土地减少到不足 2 分的情况下,于 1989 年集体农转非,成为该地块最早村改居的社区。新建成的前屯小区是济南市政府命名的居民小区,是经市、区两级政府批准的村镇改造工程,该地块改造符合未来 15 年的济南城市规划。小区规划占地 12 公顷 180 亩,建筑物总体面积 12 万平方米,其中住宅 8.8 万平方米,沿街商业用房 2.4 万平方米,配套设施 0.8 万平方米。1999 年 2 月,前屯采取分批拆迁、滚动开发的做法开始旧村改造,截止到 2001 年底,共兴建了 20 幢住宅楼,原有村落宅基地全部拆迁完成,村民搬进了新居。

笔者在调查中发现,前屯居委会领导强调前屯是真正意义上的旧村改造,理由是许多近郊“城中村”所谓的旧村改造是变相地出卖土地,实际上是打着旧村改造的旗号搞房地产开发,是违法行为,而前屯的旧村改造是符合规划要求的村镇改造工程,具有合法性。济南市槐荫区体改委主任徐德厚在谈到这个问题时说:“槐荫区近郊村(居)侵占集体资产的情况很猖狂,每年旧村改造有 60 万平方米开工,这 60 万平方米,除了不到 20 万平米安排给老百姓,其余全都卖了,实际上就是一种黑市交易,没法治,治不了。”事实上,我们知道,前屯开发的 8.8 万平方米住宅,除了 3 万多平方米安排给本村村民外,其余全部作为商品房出售了。那么,这是否也是变相地出卖土地,是否也是打着旧村改造的旗号搞房地产开发,它真的合法吗?

关于前屯旧村改造的合法性问题,书面材料的说明是济南市计委

于1999年以济计基字110号文下达的基建计划,槐荫区政府以[1999]槐政批字15号文下达的实施旧村改造使用土地的计划,市规划局早在1993年以济规设字89号文下达的“前屯”村镇改造规划,该规划设计由济南规划设计院编制,济南工程院咨询论证,因此,前屯的旧村改造被认为是依法律程序的开发建设,方方面面都是按基建法定程序进行了审批,手续是完整的,规划是科学可行的。然而,笔者通过了解事实情况后却发现,1989年农转非之后,前屯的土地已经由集体变为国有,按照正常的地产开发程序必须经过五个环节,即要有前期土地规划、申报建设计划、批地获得土地证、获得建设许可证和拥有销售许可证。但前屯商贸公司不具备房地产开发资质,没有获得建设许可证,却承担了前屯旧村改造的工程。前屯以旧村改造名义搞的地产开发也没有销售许可证,他们却通过居委会来销售住宅,居委会是城市居民的群众自治组织,不是以营利为目的的企业法人,而在前屯居民房屋买卖契约上赫然盖的是前屯居委会的公章。迄今为止,前屯住户仍然没有房产证。笔者在随后的资料调查中发现了如下一个文件:

济南市城建检察大队:

我居委会为响应市委市政府“济南五年大变样”的号召,加快城郊地区城市化进程,对原陈旧破败的村落实施了拆迁改造工程。二号楼、三号楼为居民安居楼,共108户。为了加快拆迁户的回迁,解决居民的急躁情绪,我们在开工手续不完备的情况下急切开了工程。通过学习城建法规和领导的批评帮助,我们深刻地认识到这一做法是十分错误的,是法制观念淡薄的表现。我们表示加强城建法规的学习,严格按章办事,杜绝此类事情发生。

前屯居民委员会

2002年2月23日

显然,前屯旧村改造在没有建设许可证的情况下进行施工事实上是一种违法行为。另外,按我国现行法律规定,土地的所有者拥有对土地实行占有、使用、收益和处分四项权利。村集体是村土地的所有者,也拥有上述四项权利。那么,这是否包括拥有对村内土地的开发权呢?

据《中华人民共和国土地管理法》第三十七条、第三十八条和第三十九条的规定,政府对村土地的开发审批主要是审核其是否符合已获批准的规划,即审核村集体对所属土地是否拥有依据规划进行开发的权利。对开发权的限制主要来自规划,只要符合规划,除占用耕地的手续较难外,其他类型的土地开发是允许的。但按照《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定:“农村集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。”《中华人民共和国刑法》第二百二十八条规定:“以牟利为目的,违反土地管理法规,非法转让、倒卖土地使用权,情节严重的处三年以下有期徒刑,并处非法转让、倒卖土地使用权价额百分之五以上,百分之二十以下的罚金。情节特别严重的处七以下有期徒刑,并处非法转让、倒卖土地使用权价额百分之五以上,百分之二十以下的罚金。”第二百三十一条规定:“单位犯本节第二百二十一条至二百三十条规定之罪的,对单位判处罚金,并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照本节各该条的规定处罚。”所谓近郊农村普遍存在的土地利用违法案件,主要指的就是村镇基层干部受短期利益驱动,借规划之名乱占地、乱开发、乱卖地的现象。前屯旧村改造符合市规划局的村镇改造规划,在这个环节上,被认为是没有问题的,关键是在土地使用上。谈到这个问题,济南市政策研究室主任何卫东解释说:

前屯它是个个案,这个个案的特殊性在于它把它原来的集体土地建成了商品房,现在老屯把集体土地建成市场了,这个没问题。盖商品房不允许,因为你作为建设用地改变土地用途了,这是不允许的。不变成建设用地,改变业态,这个没有问题。这个土地我没有把它卖出去,还是我的,然后我在这个地方盖了房子,盖大棚是种菜,不盖大棚我种地,盖了商场是卖东西,这个是没有问题的。

国家规定,虽然都是近郊区、远郊区,但它有个基本良田区,动用耕地,这个不允许。近郊区这些土地都是一些建设用地,真正耕地非常少。虽然国家法律和国家政策都没有规定你必须得种地,但是土地流转方面规定,在耕地上只能建直接为农业服务的工厂,建农产品加工,搞大棚,搞实验这类的可以,除了这个以外,不能利用。

问题到这里,似乎已经变得很清楚了。集体土地的开发使用只要符合规划要求,履行正常的手续是没有问题的,但不能以营利为目的进行土地倒卖与非农建设。前屯在这个问题上违反了两项法律规定:一是开发施工手续不全;二是非法进行商品房买卖。然而,这里忽略了一个重要的前提条件,前屯早在1989年就农转非了,其集体土地性质早已变更为国有土地。那么,是否还存在非法商品房买卖的问题呢?关于这个问题,何卫东主任说:

前屯旧村改造实际上用3万平方米就全部完成了,现在盖出来多的那一块,接着再办理建设用地许可,改变土地性质,变成了建设用地,变成建设用地之后,领取了建设许可证,就可以向社会公开销售,就变成商品房了。当时,济南市政府给“北园八村”的一个政策,但是没有给我们,城市近郊区可以参照执行,可以这么操作,可以套着用。现在不行了,2002年7月1日国土资源部专门下了一个文件,在这之前可以,在这之后所有的土地都必须通过市场挂牌拍卖。在这之前可以,在这之后不行了,因为在这之前国家没有规定,各地就按照自己的政策来。

何卫东所说的这个文件,指的是2002年4月3日国土资源部第4次部务会议通过,自2002年7月1日起施行的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,其中第四条明确规定商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。显然,在此之前,前屯旧村改造没有按照国有土地使用权出让的公开形式与程序进行开发,而是采取了先开发销售,后办理手续的做法,一个好的理由是这方面的规定不明确。前屯旧村改造的土地是“农转非”后依然具有集体土地性质的村民宅基地,因此必须依据集体土地开发的相关规定进行开发。而改造后通过房屋置换,在原有宅基地基础上生产出了大量的剩余空间,前屯将这部分空间的使用权进行商品销售,是借农转非之后国有土地使用权出让的名义来进行的。这样,以集体土地的名义进行符合规划要求的开发是没有问题的,以国有土地的名义进行符合土地使用权规定的商品房销售与经营使用也不是没有依据的。这里的关键问题是村民宅基地的性质在旧村改造与房屋置换的过程中是被模糊使用的。前屯旧村改造与土地开发暴露了我国城市近郊“城中村”中

存在的集体土地与国有土地权属不清、混淆使用的制度悖论。而这种现象在我国城郊村土地开发中似乎是普遍存在的现象。对于这样一种制度与实践之间的矛盾,何卫东解释说,

这个东西非常正常。大政策是对的,不能说有漏洞,应该说大政策不具体,留有很大的具体操作空间,并不是没有政策,有政策,而且所有的都是按政策办的。人们正是利用这个操作空间来发展,这也是中央的一个大政策,不能规定很细了,你要全都规定细了以后,就没有具体地方的具体情况了。政策只能管这个统一,它不能细到每一个地方,每一个方式,每一个办法都规定细了,这就没有办法发展了。这就是给地方留有一定的发展余地,这就是大政策。它要是捆死,城市就没法儿发展了,城市没法发展国家就没法发展了,老百姓的生活就没法提高。这是个大政策,大政策就是充分调动农民和集体经济加快发展,这就是大政策。

实际上,这表明国家政策本身存在着一种先天不足,而在具体的工作和基层操作层面,必须为了具体的利益进行调整。詹姆斯·C·斯科特(Scott,[1976]2001)指出,在生存经济状态下,维持全体村民的安全是社区的责任。在这个前提下,村庄以及村庄的人被赋予了相互帮助的义务。村民的道义经济的伦理与理性主义并不完全一致。这种理论的前提是承认农村地方实践的特殊性,因为村庄中的地方实践是在村庄共同生活的历史上逐渐形成的,被社区内的人所接受,并可以解决当地实际问题的。而统一的制度安排可能会忽视地方实践的特殊性,因而形成“合法”与“合理”之间的差别,这种现象在一些地方被概括为“合理但不合法”。“合理”是指符合当地实际,并能解决地方的问题;而“合法”则是说符合普遍主义的制度(王晓毅,2004)。在近郊“城中村”普遍存在的一个事实是,无论村民是否农转非,土地是否由集体变为国有,在原村民的心理层面上始终都认为土地是自己的,是村民集体的。长期从事基层农村工作的各级领导,事实上也是从这个层面考虑问题的。因为只有在承认土地的农村社区属性与村民所有的前提下,基层工作才可以顺利进行。而土地权属涉及到方方面面的利益,是最容易导致“合理”与“合法”相矛盾的一个问题。那么,国家为什么要对基层工作保留这样一种社会制度的政策空间呢?

## 二、村庄改造的社会成本

目前,“城中村”改造的方式主要有以下四种:一是由“城中村”所在的集体企业或农村集体经济组织自行改造;二是由其他具有房地产开发实力的单位单独改造;三是由上述单位共同改造;四是因公共利益需要,由政府组织改造。

从各地的实践来看,由政府组织负责“城中村”改造的有所谓的“珠海模式”。该市政府拿出 45 个亿对所有“城中村”按照城市现代化的标准进行了彻底改造。由政府主导,房地产开发商参与改造的有所谓的“石家庄、太原模式”。石家庄市和太原市政府的基本工作思路是:运用政府管理职能,通过政策积聚,在保护农民和集体经济合法利益的前提下,采取市场运作的手段,调动房地产开发商参与“城中村”改造的积极性,全面完成“城中村”改造的任务。显然,上述改造模式均存在着明显的问题,一方面由政府负责改造的投入资金巨大,经济实力不强的城市很难效仿;另一方面由房地产开发商介入可能会因为逐利行为而破坏城市景观,与城市规划不符。而上述问题仅仅是问题的表象,即使资金到位、管理规范,“城中村”改造也无法一蹴而就,这是因为旧村改造在更复杂的层面是一项社会改造工程。它牵扯到集体所有土地依法转为国有土地,现村民委员会改制成为居民委员会,农民户口转为城市市民户口,集体经济的资产转制成为股份制企业,农民房屋产权的确认和拆迁补偿,农民进入城市以后的就业,农民子女上学和养老社会福利保险等七个方面的问题。换言之,除了需要耗费巨额的资金成本,还要投入巨大的社会成本。

诺贝尔经济学奖获得者科斯发现,市场中的交易其实是要耗费大量成本的。早在 1960 年,科斯就写了著名的《社会成本问题》一文,他的社会成本概念的重要意义在于揭示“交易成本”的存在。在他那里,社会成本就是私人成本加上交易成本。在完全竞争的情况下,私人成本会等于社会成本,但没有交易成本的世界不是真实的世界(Coase, 1960)。从搜寻交易对象、讨价还价、订立契约,到监督契约执行、维护交易秩序,都需要付出相应的成本。地租是土地要素的相应报酬,这些要素包括投入到土地的成本,实际上无交易费用的土地开发是不存在的。在土地开发中,大量的政策门槛(比如要想办法变通政策和法律)

和谈判都会增大交易费用,成为开发的成本,这就是所谓土地开发的社会成本。

按照科斯定理(Coase Theorem),产权的清晰可有效降低交易费用,模糊的产权则会增加交易成本。产权的主要功能就是帮助一个人形成他与其他人进行交易时的预期。产权包括对物品的使用权、收益权和转让权。所谓产权清晰可以理解为必定附带法律约束条件和保护的拥有。比如对土地的使用就要受规划制定的用地性质的约束,同时法律也保证土地所有者能按规划制定的用地性质使用土地。“城中村”的土地名义上是集体所有,但居民的宅基地实际是村民所使用,却又不能转让,其产权界限模糊。1950年6月国家颁布了《中华人民共和国土地改革法》,实行农民土地私有制,土地改革后,再通过搞合作社运动,农民的土地全部由私有转为集体所有。1982年我国宪法规定城市土地归国家所有,城乡土地的国有、集体二元制以法律的形式固定下来。1998年通过的新《土地管理法》第八条中,再一次强调“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除有法律规定属于国家所有的,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山属于农民集体所有。”虽然按《土地管理法》和《城市规划法》,“城中村”从法律上说是可以纳入城市规划管理的,国家可以将农民集体所有的土地转为国家所有,按现有城市土地和建筑管理制度对“城中村”进行管理,但由于城市的快速扩展和事实上存在的二元社会结构,大量原位于郊区的农村迅速被城市所蚕食,成为城市的一部分,而城市国土规划管理部门和村集体仍各自按照自己的一套土地规划、建设管理方式运作,“城中村”的用地和建筑物产权没有得到理顺,“城中村”和城市建设的矛盾在城市发展过程中就日益显露出来(古日新、邹东,2002)。

由于土地管理制度的不完善和产权不清晰,“城中村”旧村改造进行大范围开发的社会成本非常高。比如不能在现行城市管理法律体系下开发,强行开发将要承担被拆除或高额罚款的风险;再比如由于没有纳入城市管理体系,不能按旧城改造的拆迁条例进行补偿而要和村民进行谈判。鉴于上述情况,尽管存在高额销售利润,但开发商不能获得确定的交易预期,他们对旧村改造常常望而却步。这种情况在前屯所在的槐荫区近郊“城中村”中屡有发生。据槐荫区体改委主任徐德厚介绍:



“槐荫区曾经有7个大项目准备由外来投资建设,也准备在一个村、两个村集中搞个上亿的项目,谈到最后,无法签协议。为什么呢?咱这种村民委员会,政企合一的组织,他不是企业法人,他的资产都在老百姓手里,人家不敢跟村委会签协议,加上这几年,村民和村委会的矛盾逐渐激烈,要求今年换选,明年罢免,不稳定。人家就是定了,给你签协议,投入资金,风险太大。所以,谈了7个大项目,都没有签协议。”

另外,社会成本指的不仅仅是科斯意义上的交易成本。威廉·坎普在《私人企业的社会成本》一书中指出,社会成本是企业生产活动中所必须承担的,但市场价格机制无法计算进去,因而转嫁给整个社会去负担的费用。科尔内([1980]1986)则从整个国民经济出发,把社会成本定义为“一切涉及社会个别成员和集团的负担、损失、痛苦、牺牲或辛苦的现象。”这些现象一部分可以用货币来度量,但也有一部分涉及心理的感受,是无法用货币来度量的。他认为对社会成本的考察可以从四个方面进行:(1)生产的内部实物投入,即生产成本;(2)外部成本,它并不直接以货币的形式反映在企业或非营利机构的账目上,如随着生产能力利用的提高,事故可能增加,工人健康可能恶化,对环境的破坏可能加剧等等,为防止这种状况对生产的影响,要有一些“预防性”开支,这就是外部成本的内部化;(3)社会的分摊成本,如政府机构的经费支出;(4)大量经济现象所反映的人们的意向、满意度和普遍感觉,是一种边际递减的社会成本,如与生产能力利用低水平相关的失业以及可能伴随的犯罪、暴力和自杀;另一种是边际递增的社会成本,如与生产能力利用高水平相联系的其他领域的“瓶颈”、“短缺”以及对社会消费的负面影响。前面所说的生产成本、外部成本和社会分摊成本,也都是边际递增的社会成本。科尔内所要说明的是,“不应该总是不惜一切代价去达到社会生产能力的最大利用。如果当趋近于生产能力完全利用时,边际社会成本已经超过边际社会效益,达到这一点就是不值得。”(同上:273-302)就“城中村”改造而言,其转嫁给整个社会负担的物质成本,包括房屋拆迁改造、安置补偿以及公共设施建设的资金投入等;外部成本包括借改造之机牟利的腐败行为、集体资产利益分配有可能引发的纠纷以及新旧居民之间的社区融合、组织管理制度上的创新整合等;社会分摊成本,包括村民丧失土地后的就业安置、社会保障、子女

教育以及村民的心理适应等。显然,这样复杂巨大的社会成本对于一般的房地产企业是无法承担的。事实上,这更多的是一项需要由政府来完成的社会改造工程,而在现实层面,则往往是形式大于内容。济南市槐荫区体改委主任徐德厚与济南市政策研究室主任何卫东的一席对话揭示了问题的实质:

徐主任:去年年底槐荫区所有的村都村改居了,都整体转成居民了,但是还没建居委会。市里来人开会,我提了5个问题:第一,土地性质问题,这次农转非是不是随之把集体所有变成了国有;第二,农民的计划生育政策问题,现在是否允许生一个女孩,还可以生个男孩儿;第三,农民的社保问题,城市居民都有社会最低保障,这一块有没有,老百姓的社会福利是不是由政府财政全部解决;第四,就是优惠政策,复员军人回家安置,补偿金是不是还是由村里拿;第五个事儿是教育,学校还是村管吗,是不是转成了居民,学校应该由城市来管,是9年义务教育,还是农民自己吃自己,村管小学、镇管中学。我提了这5个事儿,他说原来怎么治,现在还怎么治。

何主任:他这个村改居不是那个村改居的概念,他这叫近郊农民由农村户口改成城市居民户口,他不是“村改居”,只要改了居,正式建了居委会,建居委会以后,你就没有农村自己的集体土地了,土地全部腾出来,这是原来规定的。因为那个时候改的居委会和现在的居委会不一样,当时的居委会只是换了名而已,其他的一律没变,包括运作方式和管理方式。

徐主任:还不只是这个情况,我在公社的时候,段店镇最早1979年转了一批,后来1986年又转了一批。这两批农转非之后,马上招工,18-25岁的招工,25岁以上招徒工,土地马上归国有,那时这几项同时来。从1989年以后就不这样了,1989年前屯这一批往后,转居民但是土地性质不变,享受原来的,光改变身份,不改变其他的一切,不改变权利(这个和国家政策不相符合吧)。

何主任:按法律来说是这样的,但是现在城市化发展以后,带来了政策上的漏洞,叫盲区也好,漏洞也好,很多。你比如说,马上为了实现城市人口增加,大量的近郊农村都改

城镇了，都成城市居民了，济南市城市居民在两年前は 196 万，现在是 255 万。公安局弄了这一下子以后，呼哧，全都改了，半年都弄完了，半年之内，全成了城市居民了，这一块光改了户口。它还牵扯了另外一个部门，要是想改这个，走民政，从国家基层政权建设，他不走公安局，公安局光走身份。

徐主任：前一段，我走访市民政局、省民政厅，他们说你们现在完全划了户口的，可以组织你们区的，自己说了算，赶快建居委会，我们给你政策。这一套实际上是个形式，没有谈到实质，实质没变。就像刚才说的那 5 个事儿没有从根本上解决。”

由此可知，由于“城中村”改造高昂的社会成本，致使地方政府与房地产开发企业对旧村改造望而却步。济南市近郊村的所谓响应城市化的号召进行村改居，改变的只是村民表面的身份，却仍保留着村庄治理的实质，它与现在所提倡的“城中村”整体改造工程相脱节的事实表明，地方政府无力承担整体改造的成本则必然带来二元结构下的政策悖论。在这种局面下，采取所谓在不违反市政大规划的前提下施行“谁的土地，谁使用，谁管理”的做法尽管在法律上有点问题，但可以解决实际问题。前屯旧村改造正是在这一背景下由集体经济组织自行开发完成的改造工程，这对于国家而言，是节约了社会成本的现实选择；对于前屯村集体与村民而言，则获得了实际的经济收益。

截止到 2003 年底，前屯旧村改造共开发了 12 万平方米（12 公顷）土地，89,600 平方米住宅楼，扣除补给村民的 3 万平方米住宅，再扣除开发建设成本，2001 年底，前屯商茂公司获得了 500 多万元的利润收益，2002 年、2003 年又分别获得了 1,000 万元左右的开发销售收益。另外，在开发住宅小区的同时，前屯在张庄路、西外环路沿街兴建了 2 万平方米的商业房对外出租，每年可收益租金 300 万元。前屯旧村改造使每户老村民至少分得了一套住房，多分得住房的村民可以出租、售卖，对房产拥有所有权与支配权。根据调查，前屯有 54.7% 的村民分得了一套住房，34% 的村民有两套住房，11.3% 的村民拥有 2 套以上住房。拥有 2 套或 2 套以上住房的村民，他们的住房除自己居住外，同时出租或售卖的分别占 44.4% 和 40%。1988 年外环路、张庄路扩建挤占地时，市政公司给前屯村民的拆迁费是 180 元 / 平方米，现在如果是集体

公用地拆迁,市政公司补偿费是 150—550 元/平方米不等,若是个人宅基地拆迁,最高限不超过 550 元/平方米。而前屯村委会自主开发给予村民的房屋拆迁折价最低限是 1050 元/平方米(毛坯房),高于国家征地补偿近一倍。

### 三、成本规避的现实后果

“城中村”自主开发承担了村民谈判、住房、养老、就业安置、教育和社区服务等相关改造成本,国家因此有了规避社会成本的可能,村民得到了实惠,“城中村”集体也通过旧村改造,使其房地产开发获得了巨大的经济利益。这看似是一个多赢的结果,但却带来了一系列的问题。

首先,“城中村”改造质量低劣,致使土地开发市场收益受损。“城中村”选择自主土地开发,会造成销售资金或租金的损失。这是因为,对于选择使用“城中村”开发房屋的用户而言,他要承担产权不清、手续不完备的使用风险,其价格就成为了决定性的因素。要想保证开发收益,“城中村”的单位面积销售价格与租金就要比周边地区单位面积价格低,这是造成“城中村”房屋销售价格与出租屋租金低廉的主要原因。因此,尽管“城中村”的开发强度比周边土地还高,但“城中村”实际的土地收益却比周边土地低。由此造成的一个直接结果是“城中村”自主开发的房地产常常存在施工质量低、配套设施不全、小区物业无保障、开发规模与规划要求不符、土地利用方式变异以及景观规划不合理等等的问题。

其次,土地非农化趋势难以遏制,集体经济畸形发展。对于近郊“城中村”来说,土地非农使用是集聚资产的核心手段。土地的利用方式不同,收益明显不同,一方面表现为用途不同,收益不同。如农业用途和工商业用途,其收益是明显不同的,土地的持有者村集体从土地的非农利用中得到的收益一般明显高于农业使用(非农使用的收益直接到集体,而农业使用则首先归农户);另一方面表现为开发方式不同,收益不同。目前,村集体自主性的土地开发,不但获得了土地非农使用的超额收益,还获得了对该地块的管理权,总体收益高于被城市征用所得。在这两种收益差异的驱动下,许多村集体热衷于自己搞土地开发,排斥政府征用土地,造成一方面土地非农化失控;另一方面城市建设征地难(房庆方、马向明、宋劲松,1999)。更为严重的是,当土地敛财成为

一种变通可行的方式,城郊村集体企业常常放弃了市场化发展的常规方式,积极利用土地政策的漏洞,“搭便车”行为便难以遏制。这造成的双重结果是“城中村”集体企业的畸形发展与政策缺漏的难以缝合。

其三,村民土地权益被变相剥夺,村庄牟利的现象难以杜绝。“城中村”自主进行旧村改造,采取按宅基地现有建筑面积拆一补一,一次性买断村民宅基地的办法,事实上是对村民土地权益的变相剥夺。我们知道宅基地除了地表单位面积的增值收益以外,还有无限的空间单位面积增值收益,而这一块收益则成为了村集体企业旧村改造开发房地产的利润来源。按照集体企业集体资产集体所有的原则,房屋销售的利润收益村民也应该有份,但在现实中,这部分资金并没有到村民手中。资金的流向成为了一个耐人寻味的问题,一个好的解释是这部分资金用于了集体经济的可持续再发展。然而,“城中村”自主开发的资金收益与分配由于国家不在场,集体企业运作不规范,事实上处于无监督状态。换句话说,“城中村”自主开发房地产进行旧村改造,有可能成为村庄领导精英一次性投机牟利的绝好机会。

其四,村庄“单位化”现象无法破除,村落管理方式的变革受阻。在国家不承担旧村改造社会成本的情况下,“城中村”企业也常常不会承担全部社会成本。这是因为“城中村”村民的就业安置、社会保障与福利等问题一股脑儿地塞给“城中村”企业解决,会使“村庄单位化”的现象无法破除,这无疑给企业发展带上了沉重的枷锁。在现实层面,村办企业董事长(总经理)兼任村(居)委会主任与党委书记的事实表明,所谓现代企业制度的建构对于“城中村”企业来说,缺乏现实基础,企业的市场化发展路径不明,村办企业的可持续发展很可能成为一句空话。而其结果是,“城中村”将在相当程度上依然沿袭过去传统的村落管理方式,当企业发展受阻,“城中村”社会问题将无力解决,新的利益纠纷将再次点燃村民的不满情绪。这会形成一个恶性循环,“城中村”旧村改造的城市化目标将难以实现。

其五,利益集团强势勾连有可能使社会矛盾激化。“城中村”自主进行旧村改造可以有效地避免政策风险和村民谈判的社会成本,从而获得巨大的土地开发利润。抛开村庄内部治理结构对村民拆迁动员的强大力量不谈,就规避政策风险而言,借集体土地之名开发建设,再改变土地性质出售获取利润的做法,有一个基本的前提是必须获得土地

开发与建筑许可,而在我国的现行体制中,多年来围绕土地这一核心,已形成了一个复杂的利益集团体系。在这一利益集团体系中,行使国有土地审批权力的是市、区政府及其职能部门,行使集体土地审批权力的是县、乡(镇)政府及其职能部门。在土地审批权力的周围天然地形成了权力寻租市场,腐败由此滋生。对于土地由集体企业自主开发的那些“城中村”而言,村庄领导精英与地方政府官员之间的关系常常形成某种事实勾连。在整个利益集团链条中,以土地为生的农民是被剥夺的最脆弱的一环。当强势利益集团借体制缺位与政策漏洞之机产生了一致性的利益关系,“城中村”社会结构的内部矛盾开始出现刚性化的特征,这有可能成为城市边缘区重要的社会不稳定因素。

#### 四、结语

土地流转的制度空间,使“城中村”集体组织自主开发的旧村改造成为了一条生财之道。所谓“合理”与“合法”,“原则性”与“灵活性”之间的政策悖论,造就了现实层面的制度张力。在村落城市化变迁过程中,代表国家利益的地方政府常常对村集体组织“合理不合法”、坚持大原则下的灵活操作行为“视而不见”。一个好的理由是,旧村改造剥夺农民利益的过程需要一个实施补偿机制的建立,而这一过程高昂的谈判成本常常使地方政府的基层工作精疲力竭,无所作为。大规模的、快速发展的城市化征地改造过程需要巨额的利益补偿资金和一系列配套保障措施的完善,开发商规避风险的选择使地方政府承担这笔支出和成本的能力捉襟见肘。村集体组织因为具备与村民谈判的先天优势,在制度条件与市场条件都不成熟的前提下,“让渡”一部分利益给村集体组织,由村集体组织来承担旧村改造的社会成本,保障村民土地补偿、就业安置与养老保险等方面的利益,这也许是一个特殊情境下的理性选择。然而,由此却带来了土地非农化泛滥、土地的非市场化交易、集体经济发展的边缘化走向以及村庄单位化、精英牟利和土地政治腐败等等不良后果。“城中村”改造的社会成本规避带来了一个政策选择的二难悖论。

事实上,城市化扩张推进过程中的旧村改造要求地方政府及相关行为主体必须具备相应的社会成本支出能力,社会成本不应规避而必须承担。根据科斯等人对社会成本的相关定义,降低交易成本需要产

权制度的清晰完善,减少社会成本支出的不利影响,不仅需要主体行为能力的提高,更需要整个社会与经济体制的整合与建构。对于“城中村”旧村改造而言,土地流转制度、集体产权制度、房地产开发制度、社会保障制度、就业安置制度和社区管理制度等的完善必须具备的一个前提,就是地方政府财政实力与管理创新能力的提升,在某种意义上,这是决定城市化能否顺利推进的关键。城市化进程不可急功近利,必须稳步前行。在这一过程中,任何相关行为主体都不能“不作为”,建构一个城市化社会成本分担的行为整合机制,是城市化旧村改造的重要条件。对此,我们必须予以全新的探询与追问。

## 参考文献

- 房庆方、马向明、宋劲松. 1999. 城中村:从广东看我国城市化进程中遇到的政策问题[J]. 城市规划(9).
- 古日新、邹东. 2002. 城中村改造中的社会成本问题[J]. 中外建筑(2).
- 科尔内、亚诺什. [1980]1986. 短缺经济学[M]. 李振宁,等,译. 北京:经济科学出版社.
- 斯科特,詹姆士·C. [1976]2001. 农民的道义经济学——东南亚的反叛与生存[M]. 程立显,等,译. 南京:译林出版社.
- 王晓毅. 2004. 冲突中的社会公正——当代中国农民的表达[N]. 中国社会学网.
- Coase, Ronald. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics*(3).

责任编辑:劳 勤