



中国农村灰色土地市场的生成和发展逻辑

——基于近十年《国土资源统计年鉴》的数据分析

袁方成 王梳韩

摘 要：未经政府批准而非法形成的灰色土地市场在我国农村普遍存在。根据我国 2001 年至 2010 年近十年的国土资源统计年鉴研究发现，社会规范的理性约束与非理性构建以及不同行动者的资源与利益竞逐是我国灰色土地市场形成的原因。针对现行的灰色土地市场，加强社会规范的约束力度，改革现行的土地征地制度、出让制度和干部绩效考核制度及转变政府职能，是终结土地灰市的条件。

关键词：灰色土地市场；理性选择；社会规范；生成逻辑

一、前 言

在新中国成立后的 60 年时间里，我国的土地制度受生产力发展水平和政治因素的影响经历了数次变迁：新中国成立到土地改革运动完成时期，土地由地主所有转为农民所有；农业合作化运动时期，土地由农民个体所有转为集体所有；人民公社化运动到改革开放前期，土地制度由全民所有的尝试到“三级所有，队为基础”；改革开放后，1978 年底安徽凤阳小岗村农民包产到户的创新，让多种形式的家庭联产承包责任制走入了我国土地制度体系，农民对土地拥有使用权；1987 年以后，国家土地管理局将土地使用权从土地所有权中分离出来，它有效地促进了两种合法开放的土地市场的出现，即城市土地市场和农村土地市场，除了这两个合法的土地市场外，还存在一个灰色土地市场（以下简称“灰市”），不同学者对其有不同的定义。高波认为“灰色”一词是中性的色彩的，很难严格地以“合法”或“非法”进行界定，将其概括为：与国家正式开放的土地市场相对应的一种客观存在的经济关系（高波，1993：95-96）；Samuel P. S. Ho 和 George C. S. Lin（林初升）认为“灰市”是指中国一级、二级土地市场外的不允许交易但还在交易的土地市场，两位学者把这个市场界定为合法的，它是中国法律制度滞后的产物（Ho & Lin, 2003：681-707）；王玉堂则认为“灰市”是相对于公开土地市场而言，主要指不具有可转让性的残缺土地产权的交易活动（王玉堂，1999：159）。本文将灰色土地市场界定为：未经政府批准而非法形成的，与国家正式开放的土地市场相对应的一种秘密进行买卖行为的市場，大致包括以下几类交易行为：（1）集体土地所有权在集体之间的流转；（2）未补出让金的划拨土地使用权的流动；（3）由农地改作非农用地的集体所有土地使用权出让；（4）集体所有非农用地使用权流转等（高波，1993：95）。近些年关于土地灰市成因的探讨已是汗牛充栋，王玉堂以博弈论这一理论对灰市进行了分析，得出“灰色土地市场是计划体制向市场体制过渡的产物，也是现有制度安排非均衡的结果”的结论（王玉堂，1999：159-177）；Samuel P. S. Ho 和 George C. S. Lin 认为我国模糊的产权制度和行为者的逃税行为是灰色土地市场兴起的主要原因（Ho & Lin, 2003：681-707）；贾生华等从土地资源配置体制演进的视角

分析了灰色土地市场的形成,认为利益分配不平衡、土地产权模糊和城市土地资源配置的双轨制是灰色土地市场形成的主要原因(贾生华,2006:17-24)。然而,他们大多从宏观制度或体制出发来研究,少有微观视角切入,并真正从个体(群体)的社会人、经济人心理去分析灰色土地市场的生成与发展。本项研究基于对中国土地管理法律以及近十年中国国土资源年鉴的分析,以“理性”为逻辑起点,认为行为主体追求个人或集体利益最大化的行为是理性的,并运用“社会规范”和“利益”这两个关键词来分析土地灰色市场的形成。利益是行动者不同的效益偏好,规范是指人们什么样的行动是合乎体统或正确的,社会规范是人们有意创造的,利益为规范提供了基础,但规范形成后会进一步影响个人行动(科尔曼,1999:34,283)。灰色土地市场是行动者在一系列社会规范下追求各自利益最大化的产物。

二、土地灰市“隐性”图景

(一)“隐性”图景的发现

图 1 是现今我国灰色土地市场的总体图景,自 1978 年家庭联产承包责任制以后,我国实行城市土地国有,农村土地国有、集体所有并存的土地制度。土地使用权的获取方式有 L1(行政划拨)与 L2(出让)两种,L3(国家征用)是农村集体所有土地转变为城市用地的唯一方式,农转非的土地资源配置被排斥在市场机制之外。国家和城镇集体单位通过行政划拨无偿无期限地拥有土地使用权,而农村集体土地大部分归集体所有,小部分给予农民作为自留地(L5)。L1 与 L2 构成了我国土地一级市场,通过出让获得的土地才能进入土地二级市场。政府、农民、村(组)集体及个人在高额的土地出让金面前,为了追求最大的经济利益而各自进行了非法行为,从而形成了灰色土地市场。I1 代表农村集体土地的非法使用,我国为了保护耕地,对 L4 的转让实行了非常严格的分级审批制度;I2 代表城市国有土地的非法使用;I3 代表农村商业用户非法使用农村集体所有的土地;I4 代表农村家庭非法使用集体土地用以建房,或者农户间在相互交换农村土地时为了避免缴纳规费而没有进行适当的登记;I5 代表农村企业非法使用农村集体土地或者农村企业间为了避免缴纳土地增值税而没有进行适当的登记;I6 代表城市商业用户非法使用农村集体土地而没有经过必要的征用程序;I7 代表国有单位在转变自己的划拨土地时,为了避免缴纳土地转让费给国家而直接将土地转为商业用途。不同行动者竞相逐利形成了我国灰色土地市场的总体图景。

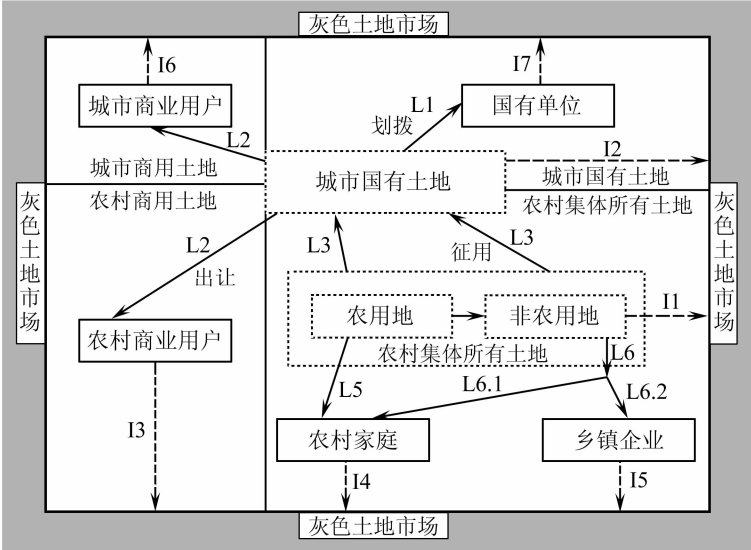


图 1 灰色土地市场的整体图景(Ho & Lin,2003:681-707)

说明:实线框代表土地使用决策者;虚线框代表土地类型;实线箭头代表土地合法交易;虚线箭头代表土地非法交易;阴影部分代表灰色土地市场。

(二)“隐性”图景的分析

近十年的土地违法行为屡禁不止,在于经济市场环境不成熟,社会规范不健全、不合理,而每个行动

者作为经济人,为了获取最大土地收益,行为主体无视土地法令这些社会规范而获取自己的利益。结合《中国国土资源统计年鉴》(中华人民共和国国土资源部,2012:174-177)以及《中国国土资源年鉴》关于土地违法案件查处情况所得数据,下文将简单分析行为主体的四种主要违法行为和近十年的状况。新《土地管理法》有关规定,违反土地管理法律、法规的行为主要有 10 种,下文分析 4 种最主要的违法行为:买卖和非法转让,破坏耕地,未经批准占地,非法批地。

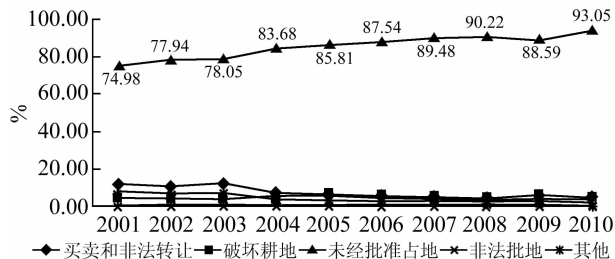


图 2 各类型土地违法案件数量比

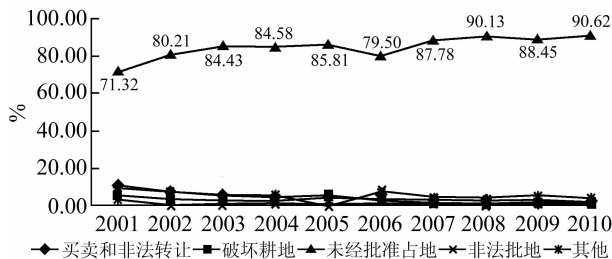


图 3 各类型土地违法案件涉及面积比

数据来源:《中国国土资源年鉴 2011》(第 906 页),《中国国土资源年鉴 2010》(第 890 页),《中国国土资源年鉴 2009》(第 1134 页),《中国国土资源年鉴 2007》(第 918 页),《中国国土资源年鉴 2006》(第 836 页),《中国国土资源年鉴 2005》(第 952 页),《中国国土资源年鉴 2004》(第 766 页),《中国国土资源年鉴 2003》(第 672 页),《中国国土资源年鉴 2002》(第 938 页),《中国国土资源统计年鉴 2008》(第 252 页)。

由图 2、图 3 可知,近十年买卖和非法转让土地这一违法现象的数量及其涉及面积都呈下降趋势,当年发生的案件数量与同年违法案件总数(不包括历年隐漏案件)的比值,由 2001 年的 11.81% 下降到了 2010 年的 1.47%,面积比值由 2001 年的 11.09% 下降到了 1.15%。2004 年第二次修正的《中华人民共和国土地管理法》规定买卖或者以其他形式非法转让土地,按情节轻重处以没收违法所得、罚款、行政处分、依法追究刑事责任等。一些行为主体慑于法律的权威,权衡利弊得失后以理性行为回应这一社会规范,从而造成了违法案件数量的下降。同上,耕地被破坏的案件数量由 2001 年的 4.42% 下降到 3.58%,涉及面积由 5.02% 下降到 1.63%,这与党中央、国务院历来十分重视 18 亿亩耕地红线保护这一基本国策密不可分。图中最醒目的土地违法类型是未经批准占地,这一类违法案件发生的数量及其涉及面积基本上都呈逐年上升趋势,违法案件的数量比由 2001 年的 74.98% 攀升到 2010 年的 93.05%,违法案件所涉及面积也由 71.32% 上升到了 90.62%,这一变化是地方政府、企业、村(组)集体以及农民合力造成的。

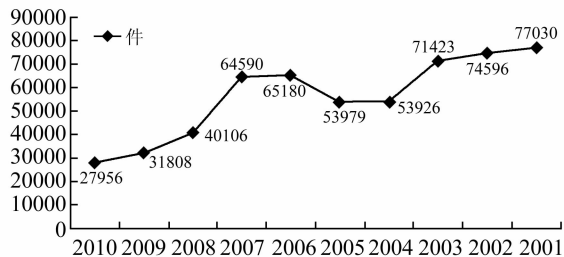


图 4 土地违法案件数量

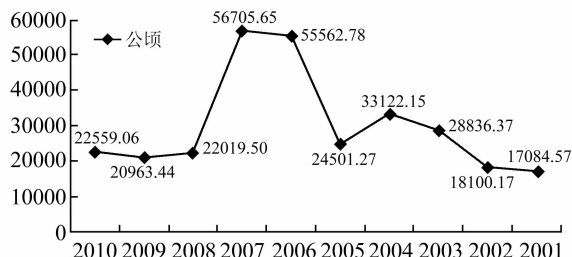


图 5 土地违法案件涉及面积

数据来源:《中国国土资源年鉴 2011》(第 906 页),《中国国土资源年鉴 2010》(第 890 页),《中国国土资源年鉴 2009》(第 1134 页),《中国国土资源年鉴 2007》(第 918 页),《中国国土资源年鉴 2006》(第 836 页),《中国国土资源年鉴 2005》(第 952 页),《中国国土资源年鉴 2004》(第 766 页),《中国国土资源年鉴 2003》(第 672 页),《中国国土资源年鉴 2002》(第 938 页),《中国国土资源统计年鉴 2008》(第 252 页)。

从《中国国土资源统计年鉴》和《中国国土资源年鉴》所获得的土地违法案件查处情况的数据分析,图 4、图 5 是我国 2001 年到 2010 年间发生的违法案件数量及其所涉及面积的大致情况。如图所示,近十年间,我国土地违法案件数量呈大幅度下降趋势,从 2001 年的 77030 件下降到 2010 年的 27956 件,但这些违法案件所涉及的土地面积非但没有减少,相反呈增多趋势,尤其是在 2007 年时涨幅竟达到了 3 倍,究其原因,在于未经批准占地数量和面积都占了违法案件的大头。尽管买卖和非法转让、破坏耕地、非法批地这些违法行为发生的数量及其涉及面积都在下降,但这三项占违法案件的总数不到 20%,

而占总数 80% 以上的未经批准占用这一违法行为又呈上升趋势,这便是为何近十年土地违法案件数量下降了近 3 倍,所涉及面积反而上升的原因,而这一原因则是各行为主体为图省事及获取更多经济利益造成的。

由上述五图可知我国土地灰市违法行为的一个概况:在我国,非法使用土地的现象是普遍存在的,每个行为主体都希望通过土地获得财富,违法主体具有多样性、普遍性特点;买卖、非法转让土地和耕地被破坏得到有效控制,而未经批准占地愈演愈烈;土地违法案件数量下降,而涉及面积却上升;总体上,我国的土地违法案件数量及涉及面积数量不容小觑,这使得我们从宏观、微观层面来分析灰市形成机制尤为必要。

三、土地灰市的生成机制

(一) 社会规范的理性约束与非理性构建

人的理性行动受到社会规范的制约,个人依据社会规范行动,因此,规范约束并影响个人行为。灰色土地市场中的行动者的违法行为受我国一系列制度规范的影响。下文将从宏观层面探讨灰色土地市场违法行为的制度成因,具体分析在土地制度、干部绩效考核制度以及土地违法惩罚制度等多重社会规范的影响下,我国土地灰市是如何形成的。

1. 土地征用和出让制度

自 20 世纪 80 年代初我国实行家庭联产承包制以来,在赋予农民土地承包经营权、开辟农村土地要素市场、建立土地用途管制制度和耕地保护制度方面取得了可喜的成就。由于我国土地“双轨制”规定,土地使用权的获取方式只有无偿无期限的行政划拨和有偿有期限的出让。这意味着:一方面,通过划拨的土地只有通过支付更高的土地出让金才能进入市场流转;另一方面,农村集体所有的土地必须通过征用才能进入二级公开市场流转。划拨方式和出让方式所导致的价格差异,是城市国有土地使用权在二级市场上非法交易的动力,也是农民和村(组)集体为了避免缴纳土地增值税而绕过登记这一程序的动力。我国土地灰市的形成是由于国家的强制性土地征用、出让制度滞后,在城乡二元结构导致的土地价格差异的情况下,残缺土地产权所有者在经济利益的激励下以违反法律的形式平抑制度供求缺口而形成的一种诱致性制度变迁。

2. 干部绩效考核制度

在我国的城市化进程中,现行的干部绩效考核制度不合理是地方政府违法用地的罪魁祸首。我国土地违法案件频发的主要原因是地方政府在政治晋升激励机制下为拉动地方 GDP 而产生的投资冲动(梁若冰,2009:302)。征地不仅能迅速扩大城市化的规模,建设大广场、宽马路等形象工程,可在较短时间内获得不菲的财政收入,还能拉动 GDP 增长,从而又为政府一系列的市政工程提供资金。地方政府在以 GDP 为主要考核指标的政治激励下,企业觊觎越过正规审批程序,在低价、快速、大面积取得土地经济利益的激励下,“政企合谋”便出现了。地方官员为了所谓的政绩,大搞征地开发建设,省、市、县乃至村里竞相抛出优惠政策来吸引投资者,而不从提高服务着手解决人民真正关心的问题。以 GDP 增长来衡量政府官员政绩这一干部绩效考核制度,促使越来越多的地方政府将招商引资项目作为省级和副省级党政领导干部的首要工作,这种思想也让乡镇干部清楚招商引资、GDP 增长是他们晋升到县级机关最可靠的途径(Smith,2010:601-618)。

3. 土地违法惩罚制度

尽管《中华人民共和国土地管理法》《刑法》对土地违法行为做出了一些惩罚性规定,但最高法定刑仅为有期徒刑 7 年。违法者在利益与风险之间权衡发现,他们能以极小的风险换来巨大的利益。此外,宽松软弱的执法措施使各级地方官员在面临发展辖区经济的共同目标时,无视中央政府给予他们监管本辖区的土地违法行为的责任,偏离中央的土地政策,下级地方官员在上级官员的庇护下,肆无忌惮地通过土地违法供给进行招商引资发展辖区经济。张莉等人用“合谋论”来解释土地违法行为,认为地方政府各部门在共同的激励下“官官相护”,对土地违法行为达成某种默契,如此一来土地监管不严自然成

为地方土地部门的一种理性选择(张莉、徐现祥、王贤彬,2010:72-87)。因此,灰色交易法律成本低以及法律约束非刚性是现今土地违法交易滋生的温床。我国土地违法现象不减反增与我国的“立法滞后,司法软弱,行政强大”等社会规范的约束是密不可分的。

(二) 行动者的资源与利益竞逐

作为理性人的行动者的行动原则是最大限度地获取效益,政府无疑是强势的,以其强制性制度供给的设计,引导残缺土地产权所有者的战略选择,我国土地政策的变化,都是制定者为使自身效用最大化理性选择的结果;商人以牟利为生,通过理性思考,千方百计扩大产出与成本差值;作为弱势的残缺土地产权所有者(个人、市民或农民),则策划相关办法回避国家既定的制度规范,使自身效用最大化。灰色土地市场是政府、开发商、个人、村集体等多方博弈的结果。以下将从微观视角切入,从个体(群体)的社会人、经济人心理去分析行动者的行动逻辑及土地灰市的生成。

图 6、图 7 的数据是近十年来不同违法主体的违法数量及其涉面积比。案件数量变化最大的是个人和企事业单位,个人土地违法数量比由 2001 年占总数量的 81.89% 下降到了 2010 年的 64.70%,而企事业单位由 2001 年的 9.60% 上升到了 25.61%。图 6 显示个人与企事业单位的违法数量存在某种相关关系,下文将会对此给予说明。村(组)集体以及地方政府(本文中地方政府的违法数据是由统计年鉴中省级机关、市级机关、县级机关以及乡级机关的违法数据相加所得)的违法数量变化不大,平均值分别占总数的 4.08% 和 7.12%。同上,这四个主体近十年违法用地所涉及面积比呈“一升三降”趋势,企事业单位违法用地面积攀升到 2010 年的 64.54%,其余三个主体呈不同程度下降趋势。

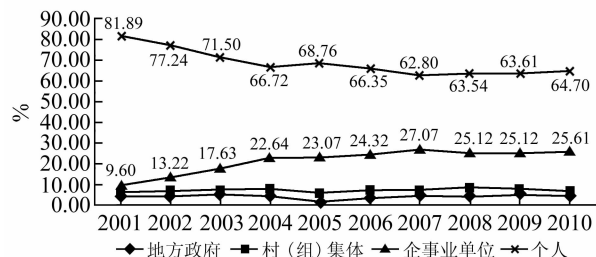


图 6 不同主体违法案件数量比

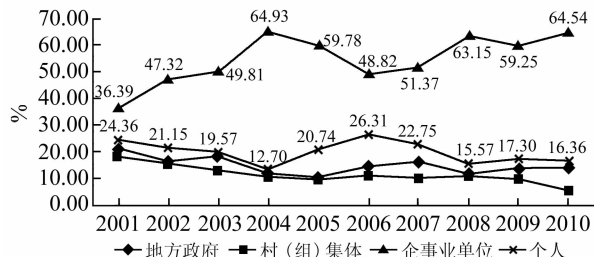


图 7 不同主体违法案件涉及面积比

数据来源:《中国国土资源年鉴 2011》(第 174-177 页)。

1. 地方政府

自我国实行税费改革以来,地方政府财政收入大幅度锐减,但其所承担的事权却没有相应减少,在经济利益面前,地方政府有强烈的违法动机。地方政府面对上级政府的“软集权化”以及事权和财权的不匹配,另辟蹊径投入大量人力物力进行招商引资(Guo,2001:422-439)。地方政府进行招商引资背后的驱动力是不菲的经济利益,政府不仅可以发展辖区经济,为自己的政绩增光添彩,工业投资还可以保证政府未来的税收来源。凭借土地而取得出让金成为政府预算外收入的重要来源(李芝兰、吴理财,2005:44-63),许多县市,通过农地转变为城市商业土地所获得的收入占到当地政府收入的 30%,有些地区甚至达到 70%。政府通过“先征后卖,贱买贵卖”形式,以低价从集体手里征得的土地再转手出让给企事业单位,可以在最短的时间内获得高额的财政收入,增加政府“小金库”的库存。地方政府绞尽脑汁为圈占集体土地设立各类名目繁多的开发区、旅游度假区、工业园、创业园、环保产业园、大学城等,这些都是地方政府利用手中特权逐利的产物。地方政府在逐利过程中,利用中央政府、农民信息不对称,“欺上瞒下”在土地市场中未批先用、边报边用、越权批地以及擅自下放土地审批权。由此看来,在经济利益的驱动下,地方政府的违法行为具有普遍性,但凡性质严重的土地违法行为,几乎都涉及地方政府。

2. 企事业单位

据图 6、图 7 的数据可知,企事业单位的土地违法数量比例近十年的走势呈高升状态,从 2001 年的 9.60% 上升到了 2010 年的 25.61%,其违法面积更是飙升到了首位,由 2001 年的 36.39% 升到了 2010 年的 64.54%。企事业单位这一违法突出现象与我国国家政策法规相关,2002 年十六大改变了我国“农

村支援城市,城市支援工业”这一格局,进入改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的“以工促农、以城带乡”的发展阶段,大力发展国有企业和乡镇企业。在此阶段,企事业单位的违法行为如雨后春笋般涌现,一方面,通过划拨方式获得土地的国有单位,欲将土地转为商业用途必须通过合法方式,如此一来,土地利益大部分被当地政府截留,为了尽可能多地享受土地用途转变所带来的利益,国有单位在转变自己的划拨土地时,没有给予国家转让费;另一方面,高昂的土地出让金让一些中小企业在购买经政府征用后再出让的合法土地面前望而却步,他们不得不冒法律之风险转而直接与土地的直接所有者签订土地租用、承包合同以获取价格低廉的土地,不办理任何审批手续就进行建设。在这些过程中,企事业单位与政府官员合谋,通过给予政府官员一定的经济利益,让地方政府充当他们的“打手”,使得地方政府对企事业单位的违法行为采取默许甚至纵容的态度。企事业单位和地方政府官商勾结,涉及大面积的土地违法,严重损害国家和人民的利益。

3. 个人

个人一直被视为土地制度的弱者,在面临国家征用土地时,很少有话语权,但只要存在利益空间,他们也会权衡利弊得失,争取利益最大化。据九三学社估算,被征土地收益分配格局大致是:地方政府占20—30%,企业占40—50%,村级组织占25—30%,农民仅占5—10%(蔡继明、苏俊霞,2006:133-138)。农民不甘心自己的土地收益如此流失,也进入灰色土地市场。据图6、图7显示,近十年来个人违法案件数量巨大,相较于2001年比值有所下降。近十年的违法数量平均比达到了68.71%,而近十年其所涉及面积的平均值却只有19.68%。这一现象的出现在于农民数量多,违法数量大,而其涉及的违法案件大多是用来扩建自己的宅基地,因此涉及面积比值小。大多数农民对我国土地法规了解不多,以为承包地是自己的,在笔者的调研过程中,深切地感受到了个人尤其是农民法律意识淡薄,做出了违法之事而浑然不觉。他们的违法行为主要体现在以下几方面:第一,因嫌办理宅基地手续麻烦或不能办理宅基地手续,就私自在承包地上违章建住宅地或商业用地,擅自更改土地的用途,破坏耕地,这种现象在农村比较盛行;第二,农户间农用地所有权互换,他们为了避免缴纳土地规费没有通过合法登记将土地私自流转、自发入市;第三,还有一些城市居民去农村购买土地以期获得经济利益。在土地市场中,政府征用土地时付给农民的征地补偿费与政府出让土地时获得的出让金有天壤之别,于是农民萌生非法转让土地以求在土地市场的买卖中分一杯羹的想法,他们从非法交易中获得的土地转换用途的收益往往远高于被政府征地时得到的征地补偿。

4. 村(组)集体

据图6、图7的走向可看出,村(组)集体的土地违法数量及其涉及面积变化不大,近十年来的平均比分别是7.12%和11.27%。随着时间的推进,“集体”的内涵发生了改变,在撤村并组后,“谁才是真正的集体生产资料的所有者”引发了主体混乱;在土地农转非进程中,灰色土地市场中的农地集体所有者与土地需求方直接谈判交易,并将灰色土地用于商品房开发建设时下风靡的“小产权房”。所谓“小产权房”是指在农民集体土地上,由享有该土地所有权的乡镇政府或村委会单独或联合开发商开发建设住宅,并由乡镇政府或村委会制作房屋权属证书向城市居民销售的房屋(李长健、蒋诗媛、陈志科,2009:50)。一些村(组)集体(村民委员会)以新农村建设为名,行违法占地之实,为了规避法定的农用地转用和土地征收审批,非法占用集体所有的农用地和宅基地,进行形象工程建设或房地产开发,逃避缴纳有关税费、履行耕地占补平衡法定义务;一些村委会收取农户一定数量的费用而同意农户建设住宅,以村镇的名义发放“房屋所有权证”和“土地使用证”,而村委会并无权批准宅基地的使用权;此外,有的村(组)集体利用与生俱来的地理优势和土地资源,直接在农村开发房地产项目或建立小规模的工业园区,从中通过高额租金获取经济收益。

四、土地灰市的终结:可能及其条件

由上述可知:社会规范的理性约束与非理性构建以及不同行动者的资源与利益竞逐是我国灰色土地市场形成的原因,它的存在具有一定的必然性、合理性。在城市化的大力推进、土地资源有限的情况

下,它缓解了城市土地的供求矛盾,提高了土地资源的配置效率,促进了存量土地的流动。然而,在社会规范的约束下,地方政府、企事业单位、个人以及村(组)集体等不同行动者为了使个体利益最大化所采取的理性行动,不仅违反我国法律相关规定,扰乱了正常的市场秩序,导致整个集体利益受到损害,还致使我国土地产权关系混乱,国家收益流失,催生了“三无”农民出现,这也是合理不合法的灰色土地市场的困境。如何走出此困境,可以从以下几方面努力:

第一,加强社会规范的约束力度,加大法律监管和行政监管的力度。土地违法行为屡禁不止一是由处罚标准低导致,二是由查处概率低导致。对于非法交易我们不能简单一刀切地一律加以禁止,而应该在明确法律规定、加大处罚力度上正确引导使其公开化、合法化、规范化,使违法者在昂贵的违法成本面前有所收敛。一味对土地违法者手下留情,违法者必前赴后继,如若法律不发生效力,再威严的法律也与拔牙的老虎无异。我们应着力改变“违法用地收益与成本极不对等”这种格局,真正落实法律条文,对违反法律的严惩不贷,对维护土地法律的给予奖励,赏罚分明。

第二,改革现行的土地征地制度、出让制度,坚持以农民为主体,按照“依法、自愿、有偿”的原则,充分保障农民在土地流转中的自主权、收益权。借鉴台湾“听证会”,使农民在征地程序中权利充分表达,而不是任人宰割。(1)征地补偿方面,台湾地区有公告土地现值和公告地价两项,征收补偿,尽显公平原则,缩小政府补偿和市场价值的差距,改革单一“国家征地”模式,允许“农地入市”;(2)出让制度方面,在遵循现行农地集体产权的基础上,一方面,允许集体土地使用权自由出让、转让、出租和抵押,降低土地出让金,公共项目批准通过国家征用获得土地,商业项目则直接通过集体或个人谈判,消除土地使用权流转暗箱操作,形成公开公正透明的市场化流转机制,提高土地资源配置效率。另一方面,严格界定公共利益的范围,明确规定对于不属于公共利益的用地政府无权征收,避免政府打着公共利益的幌子随意征用土地,充分保障农民的自主权,我国“南海模式”、“昆山模式”、“广州模式”便是这一构想的成功实践。

第三,改革干部绩效考核制度,不以GDP论英雄,而以GNP论英雄。习近平在全国组织工作会议上强调:要改进考核方法手段,既看发展又看基础,既看显绩又看潜绩^①,把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容,再也不能简单以国内生产总值(GDP)增长率来论英雄了,通过改革考核内容来推动经济转型以平息舆论对违规征地、环境污染等民生问题的不满。我国追求过快的发展速度,无论是整个国家还是地方政府都以GDP的成败论英雄,而忽视了民生改善、生态效益等问题。纽约时报引用的童大煊先生的诗“中国,请停下你飞奔的脚步,等一等你的人民,等一等你的灵魂,等一等你的道德,等一等你的良知!慢点走,让每一个生命都享有自由和尊严”^②,是我们应该引起重视的,以免得不偿失的偏颇行径再度上演。

第四,转变政府职能,由管理型政府向服务型过渡。一方面,在土地市场交易中,政府不应兼具裁判员和运动员的双重身份,而应作为非交易主体扮演中介的角色,承担起自己对土地违法的监督职责;另一方面,政府大力兴建廉租房和经济适用房,借鉴奥地利提供廉价的“国民住宅”给社会低收入群体的经验,给一般工薪阶层提供足够多的廉价房源,小产权房就会很快失去市场,违法行为也会减少。建设服务政府、法治政府、责任政府和廉洁高效政府,着力解决广大人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题是国家走出困境的必经之路。

国研中心公布新一轮改革路线图“383”方案,其中一项就是深化土地制度改革,集体土地入市交易^③。方案规定:在规划和用途管制下,允许农村集体土地与国有土地平等进入;非农用地市场,形成权利平等、规则统一的公开交易平台,建立统一土地市场下的地价体系,完善土地租赁、转让、抵押二级市场。随着农村集体建设用地直接入市,相应收缩政府征地范围,逐步减少直至取消非公益性用地的划拨供应;在集体建设用地入市交易的架构下,对已经形成的“小产权房”,按照不同情况补缴一定数量的土

①习近平:《不以GDP论英雄》,载法治周末,http://www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/3058,2013-06-30。

②童大煊:《中国,请停下你飞奔的脚步》,载腾讯微博,http://t.qq.com/tongdahuan,2011-07-24。

③《国研中心公布刘鹤版新一轮改革路线图“383”方案》,载凤凰网,http://finance.ifeng.com/a/20131026/10941707_0.shtml,2013-10-26。

地出让收入^①，这对构建平等进入、公平交易的土地市场来说，无疑是最强福音。同时，我们应清楚地认识到，土地灰市终结的道路是曲折的，由于面临着许多阻碍，既得利益者不会甘心放弃自己获利的机会，其终结并非一朝一夕，而是一个循序渐进的过程，土地灰色市场在很长一段时间内将继续存在，但我国的土地制度改革是值得展望的。

参考文献：

- [1] 蔡继明、苏俊霞(2006). 中国征地制度改革的三重效应. 社会科学, 7.
- [2] 高波(1993). 灰色土地市场的理论探析. 管理世界, 1.
- [3] 贾生华、张娟锋(2006). 土地资源配置体制中的灰色土地市场分析. 中国软科学, 3.
- [4] [美]詹姆斯·科尔曼(1999). 社会理论的基础. 邓方译. 北京：社会科学文献出版社.
- [5] 李长健、蒋诗媛、陈志科(2009). 小产权房中的利益博弈和利益平衡研究. 学术探索, 2.
- [6] 李芝兰、吴理财(2005). “倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动. 社会学研究, 4.
- [7] 梁若冰(2009). 财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法. 经济学, 1.
- [8] 王玉堂(1999). 灰色土地市场的博弈分析：成因、对策与创新障碍. 管理世界, 2.
- [9] 张莉、徐现祥、王贤彬(2010). 地方官员合谋与土地违法. 南开经济研究, 2.
- [10] 中华人民共和国国土资源部(2012). 2011 中国国土资源统计年鉴. 北京：地质大学出版社.
- [11] Xiaolin Guo(2001). Land Expropriation and Rural Conflicts in China. *The China Quarterly*, 166(Jul.).
- [12] Samuel P. S. Ho & George C. S. Lin(2003). Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices. *The China Quarterly*, 175(Sep.).
- [13] Graeme Smith(2010). The Hollow State: Rural Governance in China. *The China Quarterly*, 203(Sep.).

Formation and Development Mechanism of Gray Land Market in Chinese Rural Areas

——Based on Data Analysis of Ten Years of *China Land & Resources Almanac*

Yuan Fangcheng (Associate Professor, Central China Normal University)

Wang Zhihan (Research Fellow, Central China Normal University)

Abstract: Without government approval, the gray land market is illegal and ubiquitous in our country. This paper, by adopting *China Land & Resources Almanac* from 2001 to 2010, finds that the rational constraint and irrational construction of social norms and different interests of different behavioral agents are the main reasons of the prevalence of illegal behaviors in land market. As for the current gray land market, strengthening the constraints of social norms, reforming the existing system of land expropriation system and the cadre performance assessment system, transforming government functions, are the ways to end the gray land market.

Key words: gray land market; rational choice; social norms; generation logic

■作者简介：袁方成，华中师范大学政治学研究院副教授，政治学博士；湖北 武汉 430079。

Email: yuanfangcheng@126.com。

王枢韩，华中师范大学政治学研究院政治制度研究所研究人员。

■基金项目：教育部哲学社会科学重大攻关项目（12JZD023）；中央高校基本科研业务费专项资金科研项目（CCNU13A06011；CCNU14A06019）

■责任编辑：叶娟丽

①《国务院发展研究中心提交改革方案总报告》，载凤凰网，http://finance.ifeng.com/a/20131026/10941897_0.shtml，2013-10-26。