

农村水库移民征地补偿合约探讨

沈际勇 强茂山

(清华大学水沙科学与水利水电国家重点实验室 北京 100084)

摘要 水库移民可视为一种特殊的产权交换现象,水库移民征地补偿与安置政策即是对这一产权交换行为进行约束的合约。从合约选择的视角,分析了真实世界的约束条件与合约条款之间的内在逻辑关系。给定水库移民使用货币资产获取收入的不确定性增加的前提,则意味着政府承担水库移民的总成本增加,政府减低水库移民总成本的动机,便表现为对水库移民获得的货币资产施加使用约束,土地安置是一个约束方式。在土地安置成本上升,成为合约选择新的局限条件时,水库移民补偿资金的社会保障使用或长期补偿即成为适应新的局限条件要求的约束形式。

关键词 水库移民 补偿合约 约束条件

中图分类号 :D632.4

文献标识码 :A

文章编号 :1003-9511(2009)02-0059-04

1 理论逻辑

水库移民^①可视为一个产权交换。所谓的“补偿标准”即是交换合约的价格条款。这个交换合约并不是通过交换双方协商达成的,而是政府单方面的决定^②,因此,政府会从社会管理的角度考虑,在产权交换合约中对补偿的使用方式进行约束,这可视为合约的“使用条款”。一般来讲,断权成交只有价格条款,没有使用条款,也就是说,交换合约中不会对交换后的资产应当如何使用做出特别的约束。使用条款一般出现在部分性地让渡资产使用权的合约中。但是,水库移民实际上是政府行为,政府在与移民交换产权的过程中,既执行市场合约,同时还需执行社会契约,因此,在政府以强制力量施加很高的局限条件,使移民参与资产(特别是土地)的断权交换的情况下,若政府难以将责任一次过地买断,交换合约中的“使用条款”也就自然会出现。需要着重予以说明的是,笔者讨论的“使用条款”不一定、也不必只是指合约——《大中型水利水电工程建设征地补偿与移民安置条例》(国务院 471 号令)中写明的条款。这有 2 个原因:①水库移民合约执行的地点不一,约束条件常有不同,因此对移民补偿资金的使用

限制未必一样,②政策一般是对实践的总结,是对实践经验予以的合法性承认。水库移民合约的直接执行人在政策的原则性约束范围内,对使用条款进行创新尝试,改变政策规定的使用条款现象也是存在的。合约内存在的使用条款约束,是为了减低政府实施水库移民的社会契约责任,因此,可以推断,对于水库移民个案根据具体的约束条件创新地运用使用条款,只要能够满足上述目标,政府一定会予以认可,至少是默许。

从经济学角度看,资产会根据市场价格信号的变化改变资产的配置。产权主体通过行使转让权,从而获得收益,财富分配同时完成。转让权管制下的补偿可理解为一种特殊的收益形式,如价格管制下的收益。周其仁^[1]认为转让权管制与价格管制具有同样的行为逻辑。根据我国农村土地的产权界定现状,转让权是受到严格限制的。水库移民在土地资产的转让中,基本是没有转让权可言的,因此,本文不讨论补偿标准数量多少的问题。阿尔钦认为“所有的定价问题都是产权问题^[1]”,补偿数量的标准是难以从逻辑上推导出来的,只是一个判断性的问题。本文主要讨论农村水库移民补偿合约的使用条款。讨论的前提是:①农村水库移民生产安置时

基金项目 国家自然科学基金重点项目(50539130)

作者简介 沈际勇(1980—),男,江苏如东人,博士研究生,从事水库移民研究。

①本文在以下意义上使用该术语(1)一类特殊的产权交换现象,交换一方是在另一方施加很高的局限条件下选择参与交换(2)交换参与者,这些参与者是受到很高的局限条件的约束,不得不参与交换的一方(3)一个过程,描述合约达成、执行和维护的动态过程。

②从经济学角度研究,必须将这样的产权交换合约看成是交换双方的选择,因为经济问题总是与选择有关的。因此,为了研究的需要,将水库移民补偿视为移民在约束条件很高的情况下,选择参与产权交换的结果。

面临土地容量限制,土地安置困难;②农村制度化的社会保障体系缺失,农地承担着社会保障功能;③农村水库移民在提供收入的资产形态短期内发生变化的情况下,获取收入的过程中交易费用增加,预期未来生活面临着更高的信息费用约束。水库移民未来的生活状态,反映的是政府履行社会契约、进行社会管理的费用支付情况。本文是在以上3个前提条件之下,根据政府意图减少履行社会契约和社会管理费用支出的逻辑,对水库移民补偿合约的使用条款进行讨论。

2 水库移民的土地安置

我国的水库移民政策历来注重移民安置。在很长的一段时间内,我国的水库移民政策强调农村水库移民必须以土地安置为最主要的安置方式。土地安置实质上可视为水库移民补偿合约的使用条款,因为在逻辑上可以这样理解土地安置,即移民在参与交换之前,拥有一份农地产权合约,移民的人力资产状况保证了移民可以从这份合约中获得较稳定的收入。将未来的收入以社会折现率进行折现,就是移民拥有的土地财富,也就是土地资产的市场价格。水库移民补偿实质上就是政府以这样的价格买断移民的土地资产^①。如果从静态的角度来看,移民的财富没有因为参与产权交换而发生什么变化,但从收入实现的动态过程角度来分析,移民以新的资产获取收入需付出更多的交易费用,因为移民的人力资产与新的资产形态不匹配。移民在资产形态改变后,若又进行费雪意义上的投资与消费的重新权衡,可能会使得不同形态收入的比重发生变化,可供统计的货币性的收入可能减少,这样,政府实施的水库移民在价值上的合法性可能会减弱。从纯粹理论的角度而言,经济学用以进行价值判断的指标是帕累托改进,该指标是说倘若社会中没有任何一个人因为水库移民减低了效用,那么水库移民就是社会效率的增进,是应当接受的合意的交换。目前效用的基数衡量还是福利经济学一个尚未解决的根本难题,因为货币性的收入可以带来效用,非货币性的收入同样可以增加效用,因此,无法从效用数字判断政府实施的水库移民是否实现了帕累托改进。对水库移民项目进行帕累托改进标准的检验,只能依赖于可供统计的货币收入。由于存在上面所说的信息获取的困难,不能肯定货币收入变化的原因,更不能肯

定效用变化的状况,这就意味着政府不得不因为效用数字无法确认、价值评估只能依赖于货币收入,而付出更多的水库移民成本。为了减少这部分成本,政府有动力对移民在交换后持有的资产形态进行约束,从而使得资产提供的收入流量在水库移民前后发生的变化最小。土地安置就是政府要求水库移民获得补偿资金后,必须将补偿资金用于购置新的土地。由于移民人力资产与土地资产相匹配,获取收入的交易费用较小,资产形态没有发生太多的变化,水库迁后移民的收入流量发生变化的可能被控制到最低程度,对水库移民效果的评价有协助作用,且有助于结果的归因,责任关系容易取得共识,降低了政府由于信息费用约束而可能增加的成本。这便是水库移民土地安置的经济学逻辑。在实际的政策操作中,就是政府给水库移民异地提供土地资产。政府与水库移民之间的货币补偿支付就无需真实发生^②。但是现实世界的约束条件在不断变化,人多地少的局限约束着土地安置合约使用条款的执行。国务院471号令颁布修订后的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,虽然一如既往地强调土地安置,但也没有禁止各地根据各自的约束条件,创新性地实施符合实际局限的合约使用条款。地方人民政府作为水库移民合约的直接执行者,是成本的直接承担者和支付者,将水库移民的成本减至最低的动机,会促使其根据约束条件决定合约使用条款及执行方式。没有证据可以表明,无论地方政府如何执行水库移民合约,其成本支出一定不会超过水库建设者根据合约价格条款所支付的费用。高层政府需要给低层政府施加的约束,是确保高层政府不会因为低层政府在局部范围内对使用条款的创新,使得高层政府不得不为此付出更多的水库移民成本。补偿合约实践中探索出的社会保障、长期补偿,因之可视为由于执行土地安置的成本上升,地方政府对合约使用条款的创新。笔者认为,“因地制宜、因时制宜”就是对合约形式问题的最好回答。此外,所谓“长期补偿”是实践中的提法,并非笔者命名的学术名词,文中也没有对“长期补偿”进行界定,这是因为从学术的一般性上界定“长期补偿”很困难。笔者认为,补偿就是补偿,就是特殊的产权交换的合约价格,是没有什么长期、短期之分的。本文对“长期补偿”的使用,是仅限于笔者所理解的补偿资金的使用方式而言。

①由于信息费用的约束,这一价格的数值,政府无从准确得知。竞争的市场交换,会协助信息的披露。政府单方面的定价,则需要以其他间接的形式,对交换的价格进行调整。荣誉、后期扶持等可视为对价格调整的形式。

②仅指土地产权的交换,不包括移民拥有的其他私有财产的补偿。

3 移民补偿社会保障资金的使用

水库移民在提供收入的主要资产形式发生急剧变化之后,预期未来生活的信息费用急升,安排自身生活的交易费用急升,生活的享受水平会因此而下降。社会保障对克服这种弊端有协助作用,可提高水库移民应对交易费用的能力,提升水库移民的生活水平。社会保障在强调社会保险的责任与义务对等的同时,还在一定程度上强调统筹和共济。社会保障可为移民搭建一个应对高额交易费用环境的基本安全网络,保障移民在新的交易费用环境中的基本生活水平。

社会保障的主要内容包括社会救助、社会保险与社会福利三大部分^[2]。社会救助属于社会保障体系的第一层次,以维持公民的生存权利。社会保险是社会保障体系的核心部分,是狭义的社会保障概念^[3],以维持公民在生命波折期的基本生活水平。社会福利属于社会保障的最高层次,为满足作为人类福利的基本需求和保障社会秩序的正常功能,政府或在政府的督导下为社会提供法律、项目、利益和服务^[3]。由于绝大部分的水利水电工程建设在边远落后地区,土地是当地农民赖以生存的唯一保障,除土地之外基本不存在其他可提供收入的资产形式。依赖于土地的人力资产是需要通过土地才能实现收入的,因此移民的人力资产具有威廉姆森意义上的专用性。也就是说,只有在拥有土地的情况下,水库移民的人力资产才可以成为人力资本和财富,因此,一旦其失去土地,即几乎失去了可提供收入的所有资产。移民补偿的货币资产理论上可以提供同样的收入,但这是在不考虑市场交易费用的前提下的结论。交易费用过高,是可以将收入吞没的,从而消费便失去了来源,生活水平因此而下降。社会保障的一个作用,便是将移民的货币资产交付给处理市场交易费用的专家打理,因此获得货币资产提供较多收入的可能性增大,水库移民的收入及生活水平得到保障。笔者认为,给定社会保障制度的刚性特征,将水库移民补偿资金用于社会保障,应当只是保证移民的基本收入。

水库移民补偿资金的落实,最重要的就是资金来源问题。按照现行的征地补偿标准,建立水库移民社会保障体系存在着很大的资金缺口^[4],因此,需要拓展和完善资金的来源渠道。笔者的观点是,由于农村水库移民实际是为社会公共利益承担了额外的特殊成本,因此从公平角度而言,农村水库移民社

会保障资金的来源主要应是社会,是土地的增值收益、受益区的转移支付。朱东恺等^[4]还提出,可以采取适当提高征地费用在项目建设投资概算中的比例、适当提高征地费用在用地成本中的比例、反哺移民等措施,筹措移民社会保障资金。

农地转为建设用地之后,产生了明显的土地增值。表现在水利水电项目中,即是显著的发电收益。而按照现行的土地征收机制,土地增值收益主要由政府、项目业主及消费电力的发达地区分享,移民及移民地区基本被排除在土地增值收益的分享范围之外。有学者认为,按照“谁贡献、谁受益”的原则,移民不应该分享土地的增值收益,因为其对增值没有贡献^[5]。笔者认为这种观点存在以下问题:一方面,移民对土地增值没有贡献的说法本身就不符合事实,因为移民转让土地权利本身就是贡献;另一方面,如果这种观点适用的话,则国家征收100%的土地增值税就是应该的,但由此导致的“冷冻效应”^①造成的社会福利损失更大,得不偿失^[5]。还是周其仁^[6]说得好,如果“涨价归公”的逻辑成立的话,那么白菜涨价也应当归公了。

由于水利工程的巨大的正外部效应,受益区消费工程产品并不付出费用(不包括电费,但电费却又很低,如三峡水电站的上网电价仅0.25元/(kW·h)),但水利工程的产品却保障了收益区社会经济的发展,即成本-收益分布并不对称。工程所在地不仅承担了巨大的现实成本,还付出了未来发展的部分代价,因此,运用转移支付对受损地区进行补偿,才符合公平原则。这也包括筹措农村水库移民的社会保障资金。

另外,应该强调的是,农村水库移民补偿资金的社会保障使用形式,也是一种价格安排。在现行的移民补偿的机制下,农村水库移民社会保障资金的最主要来源仍然只能是偏低的征地补偿。以偏低的征地补偿为基础的社保基金,只能向移民“提供偏低水平”的社会保障,且其本质仅仅将一次性补偿改为分期补偿,移民利益没有也不可能增加^[1]。农村水库移民大多在不发达地区,在我国分税制财政体制下,地方财政拮据,而中央财政的转移支付制度尚不健全,因此局部小范围内的农村水库移民社会保障是否会出现结构性的兑付困难,不能不令人担心。因为保险经费自身平衡的理论基础是大数定律,否则只能依赖财政的输入,因此,关于水库移民补偿资金如何用于社会保障,还需要对合约执行实践做进一步探索。

①“冷冻效应”指土地所有者或使用者缺乏土地转让的激励,不愿意转让土地。

4 水库移民的长期补偿

水库移民的长期补偿,是实践中探索、提出的合约形式。徐俊新等^[7]通过对案例的讨论,认为水库移民补偿方式应当采取长效补偿的方式。长期补偿的具体操作方式是多种多样的,概括而言,主要有3种操作方式:第一种,就是每年支付土地的年均产值,这种方式实际就是假定市场交易费用永远不变,不同市场的交易费用相等。对移民而言,土地每年可以提供收入(不一定相同),且永远发生。将这永远发生的收入进行折现,便得到土地资产的价格,也就是移民拥有的土地财富。将该财富乘以利率,便得到年金收入。假如土地提供的收入每年均相同,在数额上就与年金收入相等。因此,长期地支付土地的年均产值,就是支付年金收入。若按照土地产品的市价计算,会发生数额的改变,但这不影响对年金收入的理解。例如,广西京南水利枢纽工程实行对淹没土地给予长期补偿的办法,逐年支付移民的淹没损失。具体做法是以淹没的水田为补偿对象,以水田淹没前3年平均产量为基数,以当年市场平均粮价作为标准,每年分早晚两季进行补偿,补偿费用直接由业主划拨到移民个人的银行账户上。结果表明,由于对淹没水田进行长期补偿,移民每年有稳定的收入来源,移民中的青壮年劳动力全部向第二、第三产业转移,经济收入逐年提高^[8]。第二种,类似于水库建设者向移民借贷,借贷的数额是水库移民按照价格条款应该获得的补偿资金。水库建设者每年按照银行利率,向水库移民支付年息。例如,广东省槽渔滩水电站就是如此^[9]。第三种,可理解为水库建设者与水库移民合资建设水利工程。水库移民的出资是其可以获得的土地产权交换收益。作为项目建设的资本金投入,在项目产生收益后,按照各自的股权比例,按股分红。邵慧敏等^[10]建议的“变水库移民为半失地农民”,其本质上也是一种长期补偿。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)明确指出,对有稳定收益的项目,农民可以凭经依法批准的建设用地土地使用权入股。《大中型水利水电工程建设征地补偿与移民安置条例》(国务院471号令)没有规定可以采用这种方式处理补偿资金的使用,但也没有禁止。笔者经过调研了解到,一些地方政府以及水库移民对补偿资金的入股使用是很欢迎的,甚至很主动。倘若不同市场的交易费用相同,且不会变化,从长远而言,在上述3种长期补偿方式中,水库移民可获得的收入是一样的,并且等同于水库移民从事土地农植时

收入。究竟哪种形式的长期补偿适合于约束的目的,只能决定于当时的约束条件。总之,无论是哪种形式的长期补偿,本质都是对水库移民补偿资金使用的约束。同样,也无论要求约束的主体是哪一方,理由是什么,必定需要得到政府的认可,至少是默认,因为水库移民的社会成本最终是需要由政府承担的,政府的动机是将成本减少到约束条件允许的最低程度。

5 结论

水库移民是在政府施加了很高的约束条件下,所形成的一种特殊的土地产权交换现象。约束这一产权交换活动的合约是水库移民补偿与安置政策。政府由于受到执行社会契约和实施社会管理的费用约束,对产权交换合约的决策不仅涉及资产的价格条款,还涉及移民参与交换后所获得的新资产的使用条款。通过选择满足现实环境局限的使用条款,使得政府承担的水库移民的成本最小化。水库移民的土地安置可视为水库移民将产权交换所获得的货币资产用于购置土地。社会保障、长期补偿可视为由于土地安置的成本不断上升,合约使用条款适应约束条件变化的创新。

参考文献:

- [1] 周其仁. 农地产权与征地制度[J]. 经济学, 2004, A(1): 193-210.
- [2] 郑功成. 社会保障学[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2005: 7.
- [3] 郭伟和. 福利经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2001: 83-85.
- [4] 朱东恺, 施国庆. 我国水利水电工程移民利益补偿机制改革思路及建议[J]. 中国软科学, 2006(1): 28-34.
- [5] 毕宝德. 土地经济学[M]. 5版. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 230.
- [6] 周其仁. 世事如棋局[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 203-205.
- [7] 徐俊新, 施国庆, 郑瑞强. 水库移民补偿中的几个问题探讨[J]. 水利经济, 2008, 26(5): 72-74.
- [8] 张绍山. 水库移民实行长期补偿的探索与实践[C]//水利部移民开发局. 水库移民理论与实践. 北京: 中国水利水电出版社, 2005: 46-53.
- [9] 武树帜, 陈吉江. 槽渔滩水电站移民和办电经验值得重视[J]. 人民论坛, 1995(10): 54-55.
- [10] 邵慧敏, 张春美, 曾庆连. 变水库移民为半失地农民[J]. 水利经济, 2008, 26(1): 55-56.

(收稿日期 2008-09-25 编辑 张志琴)