

反垄断，现在仅仅是开始

——专访中国政法大学民商经济法学院教授、博士生导师薛克鹏



行充分听证的情况下，中国有关部门通过带有恐吓性的行政手段迫使企业接受惩罚和监管”，对此，我们需要明确反垄断调查的执法程序。首先需要有人举报企业从事垄断行为，继而反垄断调查机构启动反垄断调查。在调查过程中，调查人员有权进入经营场所，有权约谈管理人员，有权调取一些资料。被调查者如果拒绝或者不配合，《反垄断法》还规定有相应的处罚措施。这些都是法律规定的正当的执法手段，并非恐吓和威胁。另外，《行政处罚法》对执法行为也有约束性规定，以保障行政相对人的正当权利。如果执法人员有违反反垄断法和《行政处罚法》规定的行为，被调查者，不管是个人还是企业，均有权提出抗辩；做出处罚之前，还有权要求举行听证，进行申辩。做出处罚以后，被处罚者还可以提起行政复议或者行政诉讼。所以，如果被调查的企业受到了不公正待遇，完全有条件依法维护自己的权利。

当然，一些企业对反垄断法活动不满还有历史上的原因。与其他成熟的市场经济国家相比，我国的《反垄断法》制定时间较晚。前些企业可能已经习惯了没有《反垄断法》的环境，但是现在我们已经有了《反垄断法》，特别是今年，这个法律真正在发挥作用了，这样有的企业必然会感到不适。反垄断法的全面实施对所有经营者都是一个警示，它要求过去习惯于以垄断方式进行经营的企业必须改变过去的经销方式和竞争策略，以公平方式进行经营。

另一方面，要打消外界的质疑和顾虑，我国的反垄断调查同时必须增加执法的公开性、透明度，坚持法律面前人人平等。《反垄断法》是每一个市场主体都应该遵循的法律，国企民企、内资外资都应如此。2011年，国家发改委对中国电信和中国联通的反垄断调查案件，并对企业开出了“巨额”罚单，对此，不少人感到诧异。在大家的印象中，一次罚款金额上亿的情况并不太常见，处罚似乎有些过重。但实际上，反垄断和巨额罚款并非首次，之前已经有好几起调查和处罚的案件，例如，2011年国家发改委对中国电信和中国联通展开反垄断调查；2013年，中国白酒行业的龙头茅台和五粮液因实施价格垄断被罚4.49亿元等等。此次反垄断风暴实际始于去年，经过一段时间的调查，只不过最近处罚比较密集，这样会给大家造成反垄断调查这几个月才开始热起来的印象。

《反垄断法》实施已有六年的时间了，刚开始几年极少听到反垄断声音，近一两年来针对垄断调查和处罚的确比较多，这是因为需要一个法律从出台到正式实施一般需要一个准备时间，包括执法机构的成立、人员编制到位、执法人员的培训等。另外，从事经营活动的企业对这个法案也需要一个学习和熟悉过程。习惯和遵守《反垄断法》，应该说过去五年、六年里，企业完全有条件和时间了解这部新的法律，尽快实现经营转型。但是我们在一些行业中，垄断行为不仅没有收敛，反而有愈演愈烈之势。《反垄断法》完全未被认真对待。这样，经过几年的准备，反垄断执法机构开始对垄断行为进行调查和处理就顺理成章，因此，我觉得没什么奇怪的，一个法律的实施没有什么不正常的。

王：此次反垄断提报频频，但有外媒质疑中国反垄断调查是“选择性执法”，有“排外”嫌疑，还有外媒批评中国反垄断调查的水平。不可否认，在最近18亿元的罚单中，所涉企业大多是外资企业。中国的反垄断调查应该怎样做，才能消除外界的一些顾虑呢？

薛：以前，我国的《反垄断法》被视为“无牙的老虎”，极少对垄断行为说不，如今执法机关开始认真执法了，有企业就有意见，这是可以理解的。以后反垄断法逐步进入常态，大家也就会见怪不怪了。外媒报道是否真实，还要需要数据支撑，认真分析。官方数据证实，截至2014年8月底，国家发改委共查处企业反行业协会组织335家，其中外资企业33家，约占其查处企业总数的10%；内资企业及相关行业协会302家，约占90%。此外，外资企业并不是主要的反垄断调查对象，对一些报道我们要冷静看待，不能盲目相信，这里不排除一些外资企业利用媒体进行炒作的可能。

有媒体报道，中国欧盟商会质疑“在未举行充分听证的情况下，中国有关部门通过带有恐吓性的行政手段迫使企业接受惩罚和监管”，对此，我们需要明确反垄断调查的执法程序。首先需要有人举报企业从事垄断行为，继而反垄断调查机构启动反垄断调查。在调查过程中，调查人员有权进入经营场所，有权约谈管理人员，有权调取一些资料。被调查者如果拒绝或者不配合，《反垄断法》还规定有相应的处罚措施。这些都是法律规定的正当的执法手段，并非恐吓和威胁。另外，《行政处罚法》对执法行为也有约束性规定，以保障行政相对人的正当权利。如果执法人员有违反反垄断法和《行政处罚法》规定的行为，被调查者，不管是个人还是企业，均有权提出抗辩；做出处罚之前，还有权要求举行听证，进行申辩。做出处罚以后，被处罚者还可以提起行政复议或者行政诉讼。所以，如果被调查的企业受到了不公正待遇，完全有条件依法维护自己的权利。

王：据统计，在近一个月的时间里，中国反垄断调查所开出的接近18亿元的罚单中，有15.47亿元与汽车产业相关。为什么汽车产业会成为反垄断的“排头兵”？

薛：反垄断法启动的程序主要是根据消费者的举报。其实对汽车行业的反垄断调查自去年就开始了。有媒体报道，也有消费者举报，但直到最近调查才有了结论，该领域的确存在垄断。主要原因在于汽车已成为居民基本的耐用消费品，但人们发现车型完全相同的汽车，国内外市场价格巨大，国内进口车价格比国外同款车型高出数倍。这在国际汽车市场统一的环境下极不正常。其实，造成这种差别的原因就在于我国市场《反垄断法》的缺失。汽车行业的垄断行为非常普遍，持续时间也很长，获取的垄断利益非常巨大。所以，人们对汽车业的垄断反响非常强烈。但认为汽车产业是反垄断的“排头兵”很不妥当。在此之前，反垄断执法机构就对五粮液股份公司、茅台股份公司、几家进口奶粉和三星等电视面板企业等进行过调查。媒体之所以关注汽车行业，有过度渲染之嫌。

王：据报道，反垄断调查以来，进口车企承诺的降价并未兑现，“豪车逆势加价”、“虚假降价敷衍调查”等消息爆出。汽车产业的垄断调查似乎比较尴尬，罚款并没有切中垄断

乡二元的土地法律制度正是“为了平等的平等”。如果农村农房允许直接进入交易，受益巨大的将是城郊地区的农民和一些风景名胜区内农村的农民。风景名胜区内可以提供特别的环境而地价房价上涨，城郊地区则因靠近城市，交通便利而可以与城市房地产竞争，而且因此成本更低而有明显的竞争优势。能够参与这种竞争的农村地区不会很多，也就占全国农村地区的5%左右。因为距离城市较远的农村地区，受基础设施、生活配套、交通条件等限制，并不适合城市居民居住；而且，距离城市越远，可以参与竞争的农村地区就越多，竞争收益就会相应递减。也就是说，如果允许农地农房直接进入市，受益的将是靠近城市的、不到5%的农村地区。当然，5%只是一个约数，由于不同城市的基础设施条件、辐射能力、人口规模等差异，其所辐射的范围也不相同。在中国最为发达的长三角、珠三角等地区，城市辐射范围明显大于其他地区。

因此，某地农村能否分享、及分享多少这种城市化收益，取决于土地的位置，并最终取决于一些偶然因素，其中最重要的就是政府发展战略和城市规划两大要素。被划入发展战略和城市规划的地区，城市发展速度快，工商业体量大，其周边农村地区所接受的辐射就很强。改革开放以来，国家优先发展的东部沿海地区，尤其是长三角、珠三角地区，城市经济规模大，人口密集，尤其是流动人口多，



的要害。那么，汽车行业垄断的“七寸”在哪里？

薛：我国高端品牌汽车价格的提高，与我国目前汽车流通领域的经销模式有关。我国汽车的经销模式是从2005年建立起的，以《汽车品牌销售管理实施办法》为基础的品牌专售4S模式。该《办法》的制定单位与《反垄断法》的三个监管机构一样，也是国家发改委、商务部和工商总局。办法规定，境内经销商要销售某品牌汽车必须获得汽车生产企业或其总经销商的授权。这意味着，总经销商有唯一进口权，其他下游企业只能从他这里进口，“只此一家，别无他家”，这个模式本身就存在问题，涉及限制竞争即垄断问题。如果一个企业拥有市场百分之百的份额，就完全有能力控制下游企业。只给了这一家独家的销售权，本身就是一种垄断，要打破垄断首先必须打破销售专卖。我们现在是做出处罚了，但是汽车的经销模式如果不改变，进口权仍然掌握在一家企业中，多少个《反垄断法》都没有用！

另外，根据《汽车品牌销售管理实施办法》规定，国务院工商行政管理部门受理汽车总经销商申请人，或者汽车品牌经销商申请人的申请后，“符合条件的，予以备案”。汽车销售中是否需要审批需要有正当理由，如果没有必要，应当被废除，防止行政权被滥用。汽车业的垄断说明，反垄断任务非常艰巨。处罚并不能解决根本问题，还需要从规范行政权力等方面进行综合治理。

王：与成熟的市场经济国家反垄断调查相比，我国的反垄断既有反市场垄断的共性，又有反行业垄断的特性。近日，河北省政府因规定“本省客运企业可享受过路收费半价优惠”，而成为《反垄断法》实施6年来首个遭到反垄断调查的省级行政机关。什么是行政垄断？我国行政垄断出现的原因是什么？其影响何在？

薛：我国的《反垄断法》，与他国不同，专门设置了一个章节，对“滥用行政权力排除、限制竞争”也就是俗称的行政垄断作出明确规定。所谓行政垄断，是指政府及所属部门滥用行政权力排除、限制竞争及经营，进行地方封锁，侵害市场公平竞争秩序的行为，具体包括制定含有排除、限制竞争的内容；采取专门针对外地商品或服务行政许可，限制外地商品或服务进入本地市场等。

这一两年来，反市场垄断案件比较多，但是行政机关因为垄断接受调查和被处罚的相关案例并不多见，而实际生活中很多经济领域或多或少地存在“行政垄断”的影子。主要原因是，我国的市场经济由原有的计划经济转型而来，市场与行政的关系仍然不规范，个别行政机关习惯于计划经济思维，随意介入市场，参与竞争，做一些违背市场经济的事情。河北省规定，对外地车和本地车实行不同的过路过桥收费标准，这在《反垄断法》中有明确规定，属于歧视性收费。这是地方封锁行为，其实是画地为牢，搞诸侯经济。如果市场被分割成条条块块，那么全国统一的大市场就难以形成，也不可能真正的竞争。

行政垄断主要是滥用国家权力，它扭曲了政府的角色，导致政府从维护自由和公平竞争者的“裁判”，变成了参与竞争的“球员”。而且，行政垄断往往难免涉及腐败。因此，行政垄断具有一般垄断的危害性，还具有一般垄断没有的危害性，必须高度重视。

王：有媒体报道一位带队在突击检查一线的反垄断官员的话，常常要听着贝多芬《命运交响曲》激昂的旋律才有勇气敲开调查对象的大门。反垄断调查，特别是反行政垄断调查有哪些困难和阻力？

薛：垄断非一般企业所能为，比如五粮液集团和茅台公司，在白酒行业里都是龙头企业，其经济实力和社会影响力都不小。此次反垄断调查所涉及的外资企业，在国内外也都有很强的影响力。而我们的反垄断执法机构人员的行政级别一般都不高，让他们对知名企业进行调查，遇到的问题不是我们能想象的，有时候可能连门也不让进。特别是有国有企业，他们常常接待一些很有级别的政府官员，形成了很强的傲慢心态。从事反垄断执法工作的人员的行政级别一般都不高，而被调查对象则在相关行业中有较高的地位，这就被可视为级别低，不够格。执法人员也是人，加上反垄断执法机关的权威性还不高，为此，当他们面对着很强的被调查者时，其心理压力可想而知。这也是《反垄断法》实施的一个难点。

至于对行政垄断的调查和处罚则更难。一方面是对政府实施的限制竞争行为的正当性判断相对复杂和困难，即是法律规定的正当性限制，也往往有规章等规范性文件作为依据。另一方面是体制不健全。目前，反垄断执法权分散在三个部门——商务部反垄断局、发展改革委价格监督检查与反不正当竞争局以及工商总局反垄断与反不正当竞争执法局。但这三个机构对行政垄断都没有直接的调查权。目前对行政垄断是由上级行政机关来调查和处理，没有专门的执法机构和人员。行政垄断是滥用行政权，以行政权力来限制行政权力是一种习惯，这种行政体系内部由行政机关反行政垄断的体制，实际导致了行政垄断的失败。所以，应该针对行政垄断，制定专门的立法机构，特别是反行政垄断，要有有力的措施。规制企业垄断有巨额罚款等手段，处罚行政垄断的措施则显得极少，程度也很轻。即便如此，我们也极少听说行政机关的主要负责人因为实施行政垄断而遭受处分。因此，反行政垄断的法律责任必须科学并到位。

限于反垄断执法机构的执法力量，我们不可能要求在短时间内把所有的垄断问题都解决掉。首先要选择那些和消费者利益密切相关的产品和领域，通过对重点市场、重点产品的治理逐步起到规范所有市场的作用。反垄断机构作为维护市场公平竞争的执法者，无论是面对国有企业，还是外资企业，都应当一视同仁，平等执法，同罪同罚。

(作者系中南财经政法大学法学院教授)

慕课，教育革命？

□ 陆一

在线教育声名门槛低、普及化、成本低，然而无论是从学习者还是施教者的角度来看，要实现传统教育的革命性颠覆，实非易事。

大约两年前的达沃斯全球大学领导者论坛上，中国顶尖大学的校长突然发现，周围所有人都在兴致勃勃地谈论数字新媒体与在线教育将带来翻天覆地的变化，当时在中国却只有一个视频课的概念，于是他们当即决定，无论如何要先搭上这班高速列车。许多人相信，在线教育技术和理念的创新将带来教育革命，颠覆传统的大学。苏伽特·米特拉教授(Sugata Mitra)在印度贫民窟的电脑实验室实验有力地论证了，能访问互联网的孩子能自学大部分的知识。这之后，处于相对低谷的IT创业界发现了潜力巨大的新商机，大量对现有学校教育系统心存不满的人热盼教育革命的降临，再加上发达国家教育全球化野心的推波助澜。于是，MOOCs(即“大型开放式网络课程”，简称“慕课”)为代表的在线教育以海啸之势扑面而来。

在美国，在线教育最早就不是新鲜事，上世纪90年代已经起步，如今的慕课已经不是第二、第三波浪潮。我们看到，慕课蓬勃地发展了十几年，美国顶尖大学古雅的校园建筑依旧满满春藤，师生生活过从如常，至少革命性的颠覆迟迟没有发生。原因何在？

首先，从学习者的角度来看。2006年，美国教育考试服务机构(简称ETS)公布了一项高中和大学学生数字化研究技能的调查，这个积极推动新技术的机构对结果难掩失望。他们发现，学生能够熟练地玩复杂的网络游戏，自如地游走在社交网络之间，但对于严肃的学习作业，却时常引用不相关的资料，时而切题，时而跑题，缺乏条理。网络上提供了大量获取低成本的高质量信息，但不靠谱，不靠谱的更多信息更多。学业上的建构越来越取决于甄别信息的可信性、筛选更相关的信息、评估信息的价值限度，再以清晰、感观良好的方式处理、组织、呈现他人的能力。ETS调查的基本结论是，只有极少数学生掌握上述关键的能力。于是，为了适应互联网时代，培养“信息与沟通技术”成了许多先进学校新增的教育要素。

两位研究学习的教育心理学者Paul Kirschno和Jeroen van Merriënboer的研究进一步佐证了利用在线教育开展有效的学习难度很大。几个重要结论是：第一，多数年轻人对信息价值和可靠性的判断力不足，而轻易相信，采用第一眼看到的网上呈现(推送)的内容。第二，检索的成功率在很大程度上取决于成体系的先修知识，而不取决于沉浸在网络世界的时间或仅仅是熟练的技巧。面对海量冗余信息，看得更多、操作更熟练却未必能作出更好的取舍。第三，多数利用网络学习的人并不能真正做到自我管理地开展学习，不论是投入学习的动力，寻找学习方向，选择学习内容的先后次序与途径，还是自我检查查漏补缺都差强人意。新技术没能帮助学习者解决这些在传统学习中就存在的问题。实验发现，由于教师的缺位，学生更喜欢练习自己已经熟练的东西，自我陶醉地、轻松地学习，而不是自我挑战地、自我突破地去学习。不必高估人类拥有的理性，看看那些在线教育数以万计的注册数和低得可怜的完成率吧，真是人性的写照，企图通过技术的改进就能提高完成率大概是工程师的天真。

上述现代学术研究的结论完全符合传统对人的基本认识。对繁杂信息的价值判断力，以及在自我驱动地求知不倦、自强不息，都是非天赋的能力。早在孔子、柏拉图的时代，最好的教育就已经致力于这种高度人格化的能力培养，这种教养的成就极大地依赖家庭、教师和生活环境。这个阶段的“育人”是教育永恒的主题，“网络技术几乎帮不上忙更不用说说什么革命。应该说，这种巨古的人文的教养使学生在心智上成熟，超越成熟的学习者才越有可能利用好新技术带来的学习资源。对于不成熟的学习者，新技术的弊大于利的方面就愈发凸显：碎片化，只求检索，放弃记忆的学习，浅尝辄止，不求甚解，习惯于对精彩巧妙的形式，而非学习内容本身产生虚情假意的兴趣，这些心智惰性的毛病都穿着高科技的新衣堂而皇之地动摇着人类的理性。

不应景地说，即使数字技术在存储信息方面有无可争议的优势，也拯救不了逃避记忆背诵的学习者。不用说背诵是人文学习的基础，是通向立体深刻地理解、构建体系、综合运用、养成感悟与品味的提纯、高超的数学能力也与数学记忆力大有关系。背诵、记忆的知识才是自己的知识，自己的知识才能直接参与对独立判断力、灵活运用，有魅力的表达。那些要用时通过检索才得到的知识只能成为注脚而不是正文。

再从施教者的角度来看。慕课等新一代在线教育主张低门槛、普及化地提供高质量教育，具有很强的民主、平等色彩，但其背面却是教育史上空前的集权、赢家通吃的格局。互联网与信息技术的特质将使校园里那些明星教师的影响力指数飙升，而开同类课程、吸引力稍弱的教师在网络平台上将保不住他们的学生，以点击量推送、排序的网络规则还将进一步加剧两者的差别。

迈克尔·桑德尔(Michael J. Sandel)的“正义”(Justice)课是一个典型案例。这门课首先成了哈佛大学注册人数最多的课程，2009年哈佛大学启动的课程公开化项目时首推了该课，从此一举赢得了世界范围内不计其数学生的青睐。国内顶尖的法学院也曾尝试引入此视频课，于是教师竟成了助教，正义课的视频拥有魅力四射的片头、多机位的切换、流畅的剪辑、娴熟的镜头语言使明星教师的风采更加凸显。仅有明星教师远远不够，一部成功的在线教育视频需要非常专业的团队与教师深度合作，需要打磨好几轮，也就是花上几年，成本不亚于拍一部优秀的纪录片。在线教育的游戏规则如此，我们前一阵在许多大学课堂架一个摄像机，一学期集出上百部“精品课程”也耗资不菲，但多数成不了有竞争力的在线课程。

大学不计名利、回报地做一些视频课程开放给全社会是值得的，缺点是教育资源的浪费。对真正的好学者都是福音。这是大学贡献给全社会的持久的正能量。若要以此追求巨大的声誉、影响力或商业价值，很可能耗资大量人力、物力而不可得。毕竟目前网络上已有大量免费视频课，要脱颖而出，课程内容值得符合传播规律，教师的才华、风格与积极合作程度、制作团队的水准都要达到一流。没有优秀的传统教学的那个“1”，在线教育技术的“0”再多也无济于事。对实体大学而言，实体课堂教学应该是大方向、均衡、稳定投入的主业，踏踏实实提升了课堂教学质量，再通过网络放大也不迟。

不要误以为教学是纯技术活儿，需要的只是口才和技巧，而不需教师发自内心的热忱。学生如感受到了来自老师对他的，而不是任何人的关切与期待，对学生心灵的触动和干劲的激发正是教育发生的神圣时刻。有许多学生出于对特定老师的喜爱、信赖，产生了追随学问、成为像老师那样的“人”的愿望。要是隔着屏幕，即使实现了网上的互动，教师面对的只是账号，而不认识作为一个人的学生，相互激发的效果一定大打折扣。寄望于通过慕课改善师生互动不足、激发学习兴趣，就好像期待画框比课堂教学更有前途——显然找错了解决问题的方向。

最好的教育是什么样子的？有优秀的教师和学生面对面互动，有思想的激荡，有经过遴选的同学，有美好的校园环境和文化积淀……在线教育有各种各样的美好承诺，但可能还远远承载不了这个图景的丰富性。一切才刚开始，不妨持谨慎的支持态度。

(作者系复旦大学高等教育研究所讲师)

小产权房不能轻易合法化

□ 陈柏峰

住房需求大。而同样是城市周边的近郊地区，城市规划的重点发展区域比其它区域能更多更快地被开发利用，其周边的农村地区也更容易得到辐射。

总体来说，放开农地农房交易后，城市化发展所带来的土地收益，只是被特定城郊地块的少数农民所享有，这对更多的农民以及社会大众来说，是不公平的。

如果农地农房允许直接进入交易，受益巨大的将是城郊地区的农民和一些风景名胜区内农村的农民。风景名胜区内可以提供特别的环境而地价房价上涨，城郊地区则因靠近城市，交通便利而可以与城市房地产竞争，而且因此成本更低而有明显的竞争优势。能够参与这种竞争的农村地区不会很多，也就占全国农村地区的5%左右。因为距离城市较远的农村地区，受基础设施、生活配套、交通条件等限制，并不适合城市居民居住；而且，距离城市越远，可以参与竞争的农村地区就越多，竞争收益就会相应递减。也就是说，如果允许农地农房直接进入市，受益的将是靠近城市的、不到5%的农村地区。当然，5%只是一个约数，由于不同城市的基础设施条件、辐射能力、人口规模等差异，其所辐射的范围也不相同。在中国最为发达的长三角、珠三角等地区，城市辐射范围明显大于其他地区。

因此，某地农村能否分享、及分享多少这种城市化收益，取决于土地的位置，并最终取决于一些偶然因素，其中最重要的就是政府发展战略和城市规划两大要素。被划入发展战略和城市规划的地区，城市发展速度快，工商业体量大，其周边农村地区所接受的辐射就很强。改革开放以来，国家优先发展的东部沿海地区，尤其是长三角、珠三角地区，城市经济规模大，人口密集，尤其是流动人口多，住房需求大。而同样是城市周边的近郊地区，城市规划的重点发展区域比其它区域能更多更快地被开发利用，其周边的农村地区也更容易得到辐射。

总体来说，放开农地农房交易后，城市化发展所带来的土地收益，只是被特定城郊地块的少数农民所享有，这部分农民只是少数，而对于更多的农民以及社会公众来说，这是不平等的，也是不公平的。

孙中山先生百年前就指出：“地价高涨，是由于社会改良和工商进步。这种进步和改良的功劳，还是由众人的力量经营而来的；而且由于这种改良和进步之后，所涨高的地价，应该归之大众，不应该归之私人所有。”“如果上海的人完全迁出上海，广州的人完全迁出广州，试问上海、广州的地价，还值不值在这样的价钱呢？由此可见，土地价值之能够增加的理由，是由于众人的功劳，众人的力量；地主对于地价涨跌的功劳，是没有一点关系的。”因此，在现有制度条件下，如果放开农地农房入市，与中山先生的平均地权思想无疑是背道而驰的。

与此相对应，现有土地制度无疑符合平均地权思想，对所有的农民是公平的，对所有的农村土地也是平等对待的。国家通过垄断土地一级市场来保证这种平等性。首先，国家控制着农村土地的用途及其转变。《土地管理法》规定：“国家实行土地用途管制制度”，“国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将

土地分为农用地、建设用地和未利用地”，“严格限制农用地转为建设用地”，并对农用地转为建设用地作了严格的程序规定。其次，国家对农村集体土地的使用权流作了严格的限制。《土地管理法》规定：“农民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建设”，只在极个别情况下例外，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”，只有个别情况下例外。第三，国家通过土地征收补偿制度来占有土地发展增益。《土地管理法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”

国家垄断土地一级市场的结果是，所有农地非农使用的收益理论上都归国家所有，成为国家公共财政的最重要来源之一。从理论上讲，通过公共财政，这些收益最终被用于城乡公共设施建设、社会保障、再投资等领域，这是取之于民、用之于民的。再在这个意义上，我们说目前中国城乡二元的土地制度是一种“为了平等的平等”，当然，在实际过程中，这些收益可能有一部分被腐败官员、社会力量占有，被征地农民有时也受到了剥夺，这是现有制度需要继续完善的地方，但我们决不能因为制度还有一些问题，就看不到其整体上的平等性和公平性，而推出一一种仅仅为部分食利者群体所谋利的制度来，这才是我们应该警惕和防范的地方所在。

(作者系中南财经政法大学法学院教授)