

# 我国征地问题的制度经济学分析及对策

韩立达 程学莉 (四川大学经济学院, 四川成都610065)

**摘要** 首先回顾了我国征地制度演变的历程, 分析了我国现有的征地制度暴露出为数不少的急需改革与调整的新问题及其原因。在此基础上, 结合社会主义市场经济体制对征地制度改革的要求, 提出了改革的新思路。通过集体自有模式和土地所有权入股模式来实现农地的所有权价值和使用权价值, 同时建立制度保障体系以实现征地制度的最终变革。

**关键词** 土地征用; 制度变迁; 改革模式

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2008) 33 - 14796 - 03

## Institutional Economic Analysis and Countermeasures of Our Country's Land Expropriation Problem

HAN Li-da et al (Economic Institute, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610065)

**Abstract** The stage that land expropriation system evolved in China was first reviewed, and new questions and the reasons of a number of urgently needed reform and adjust next to land expropriation system of our country were analyzed. Based on the analysis, the new idea of reform was proposed, combining request of social market economic system to land expropriation system. The value of farmland property rights and the land use rights was realized according to the pattern of collective innate and buying stock through the land. Moreover the reform in the system safeguard aspect as well as the related sets of measures was carried on to realize the land-levying system's final transformation.

**Key words** Land expropriation; System change; Reform mode

征地制度是为了社会公共利益的需要, 依照法律规定的程序和批准权限, 依法给予农村集体经济组织及农民补偿后, 将农民集体所有土地变为国有土地的制度安排<sup>[1]</sup>。征地制度是土地管理的重要制度之一。我国的土地征用制度始于计划经济时代。随着经济体制的转变, 现行的征地制度越来越不适应市场经济的要求。尤其是近年来, 随着城市化进程的加快, 失地农民数量的进一步增加, 社会矛盾日益尖锐。

### 1 我国征地制度的演变及主要特征

**1.1 起步探索阶段** 该阶段出台了1950年6月《铁路留用地办法》、1950年11月《城市郊区土地改革条例》、1953年12月《关于国家建设征用土地办法》, 出现了第一部专门的关于土地征用的较为完整的法规——《关于国家建设征用土地办法》。这一时期关于土地征用的规定, 对于协调国家与失地农民之间的关系, 保护失地农民的合法权益起积极的作用。

**1.2 逐步完善阶段** 该阶段出台了1958年1月《国家建设征用土地办法》、1982年5月《国家建设征用土地条例》、1986年6月《中华人民共和国土地管理法》。1988年12月《中华人民共和国土地管理法》第1次修正这一时期对土地征用关系做出的相应改变和调整, 将相关土地管理从行政立法上升到法律的高度。这一阶段的政策措施是与当时的经济发展水平相适应的, 失地农民的合法权益得到了有效保护。

**1.3 新发展阶段** 1998年8月《中华人民共和国土地管理法》全面修订; 1999年10月发布《报国务院批准的建设用地审查办法》; 2001年6月出台《建设用地审查办法》; 2001年10月出台《划拨用地目录》、《征用土地公告办法》、《关于整顿和规范市场秩序的通知》和国土资源违法案件会审等“三项制度”; 2004年8月《中华人民共和国土地管理法》第2次修订。这一阶段我国的土地征用制度发展到一个新的历史时期。目前, 我国社会主义市场经济体制已初步形成。然而, 征地制度建设远落后于社会主义经济建设的实践, 其浓

厚的计划经济时代色彩已经不能适应现实情况的需要, 激化了各方面的矛盾。

### 2 目前我国征地制度中存在的新问题

**2.1 现行补偿未充分体现农地价值** 根据马克思商品理论, 现行征地是购买农村土地的所有权, 实际是商品化行为。正是农村土地相对于城市土地国家所有的集体所有权能, 决定了它可以以所有权让渡方式实现其土地价值。这在国家因建设需要征用农村土地时反映得非常突出。此时, 农村土地价值实际表现为土地所有权价值的实现。现行征地补偿涵盖的范围较小, 补偿金额是基于农地收益计算的, 不能准确反映农地转为非农用地的预期收益; 而且, 相对于土地的增值潜力, 土地补偿费远远低于土地出让价格, 一般只占土地出让价格的10%~20%, 属于低价征收。国家的征地过程使农民丧失了土地的所有权和使用权, 而补偿未充分体现农村土地的所有权价值和使用权价值。

**2.2 现行征地补偿使得征地交易费用高昂, 社会多重矛盾积聚** “一刀切”的行政征用和不完全补偿给投资者带来过高的交易费用。据统计, 用地单位支付的成本中, 农民个人只得5%~10%, 村集体得25%~30%, 县乡各级政府得60%~70%<sup>[2]</sup>。农民所得到的收益甚少, 与他们在失去土地之后所要面临的生活和重新创业时的风险与支出相比较, 根本不呈正比。这就很容易引起农民的抗争。征地单位和农户往往陷入物质的讨价过程中。谈判破裂后, 征地单位借助法律强制征地, 农户不断上访, 构成了征地过程中的交易费用。特别是较大的开发项目, 征用的土地面积大, 涉及的村庄和农户较多, 交易费用相应较高, 对土地开发有很大的影响。

**2.3 征地过多、过滥导致耕地大量减少和粮食风险加大** 根据《2007年中国国土资源公报》数据统计, 2007年全国耕地面积为1.22亿hm<sup>2</sup>, 净减少4.07万hm<sup>2</sup>, 其中建设占用耕地18.83万hm<sup>2</sup>。按照《全国土地利用总体规划提要》, 2000至2030年的30年间, 我国占用的耕地将超过363万hm<sup>2</sup>, 失地或部分失地的农民将超过7800万。这就意味着我国失地农民的规模将会进一步扩大。如果按照这种趋势发展下去, 那么尽管每年可以开垦一部分新的耕地, 但优质耕地将会大量

基金项目 国家教育部2005年重大招标项目(05ZJD00013)。

作者简介 韩立达(1957-), 男, 贵州晴隆人, 博士, 教授, 从事土地经济、房地产经济方面的研究。

收稿日期 2008-09-16

减少;如果开垦的土地不能抵补征收的土地,那么耕地总量也会减少,造成中国未来的农业粮食安全问题。

### 3 征地制度弊端:一种基于新制度经济学的理论解释

**3.1 征地制度变迁的路径依赖性** 制度变迁的路径依赖有2种极端形式,即诺斯路径依赖和诺斯路径依赖。诺斯路径依赖认为,一旦一条发展轨迹建立以后,系统的外部性、组织的学习过程以及历史上关于这些问题所派生的主观主义模型就会增强这一进程;诺斯路径依赖认为,一旦在起始阶段带来报酬递增的制度,在市场不完全、组织无效的情况下,阻碍生产活动的发展,并会产生一些与现有制度共存共荣的组织和利益集团,那么这些组织和利益集团就不会推动现有制度的变迁,而只会加强现有制度,由此产生维持现有制度的政治组织,从而使这种无效的制度变迁的路径持续下去<sup>[3]</sup>。我国的征地制度遵循的正是诺斯路径依赖。我国现行的征地制度尽管表现出一系列的缺陷,但如果对此进行重大的变革,特别是在当前国家还没有更可靠和有效的社会保障体系接纳数亿农民的前提下,还很难预测其预期收益与各种成本之间的比例关系,变革的条件似乎还不具备。所以,中国征地制度的这种变迁形式使得失地农民权益受损,涉及征地问题的各种矛盾日益尖锐。

**3.2 土地产权制度设计上的缺陷,导致产权主体虚置** 按照现行农地产权制度,农民集体拥有农地所有权,农民个人拥有土地的承包经营权。但是,现实中农村没有农民集体这一组织,取而代之的是村支部。事实上,村集体代替农民集体行使土地所有权的职能,农民和村集体之间形成了委托代理关系,但这种委托代理关系很模糊。村集体既不是法人,也不是政府,农民很难对村集体的代表——村干部进行监督,而且在很大程度上村干部受到政府的干预和控制,还要对上级组织或上级政府负责,代理上级政府的部分行政职能。因此,农地产权主体的虚设,为征地补偿费的分配不公和村支部的腐败提供了滋生的土壤。政府对农民土地产权的不当限制,使农民无法分享农地非农化所带来的土地增值收益,农民的土地财产权益直接受到集体性侵害。

**3.3 政府牟利角色使得农民利益受损** 制度安排实质上就是一个利益分配的方案。利益集团的形成以及收益分配的比例,对制度变迁起着决定性的作用。在征地过程中利益集团主要是指中央政府、地方政府、村委会以及农民个人。由于参与农地收益分配的各利益主体社会地位和经济实力不同,从而形成了以政府利益为主导的分配关系。倒金字塔式的分配结构是其征地利益分配的特征。目前地方政府具有“政府+牟利集团”的双重身份。它既有谋求自身或集团利益及经济发展的冲动,又在许多政治因素上受制于中央。正是这种政府角色,加上土地征用制度在制度环境和制度本身上的缺陷,使得地方政府在征地问题上表现出浓厚的兴趣,利用其垄断土地资源的权力获取土地资本的巨额增值收益,甚至出现地方官员为牟取自身利益与房地产商勾结进行“权钱交易”,利用征地权非法“批地”和“圈地”,严重侵害了农民的合法权益。

**3.4 农民缺乏组织谈判能力和利益保护机制** 一是我国农民作为一个利益群体,虽然人数众多,但其组织化程度不高,

并没有形成真正意义上的农民自己的经济组织。在土地被低价征用或侵权之后,只要生活还“过得去”,多是隐忍下来;实在过不去了,自我保护的方法除了上访告状之外,就只有求助于新闻媒体;更有很多既成侵权事实的案例,要想纠正又会涉及方方面面,错综复杂,往往不了了之。二是高额利润使得农民处于弱势地位。以低偿甚至无偿的方式征用农民土地,能够带来丰厚的利润,尤其是对于那些大量存在的以高价转作商业盈利性用途的土地。再者,由于历史、文化和经济的原因,我国农民法律意识现状是以淡漠为其表象特征的,表现在征地过程中许多农民不清楚如何运用法律武器捍卫自己的正当权益。

## 4 我国征地制度改革的新思路

要解决我国征地制度存在的一系列问题,仅靠对原有征地制度进行修补是行不通的,而要渐进式地改变现有征地制度。总体思路是打破政府对农地转用的垄断,通过集体作为一个所有权主体以改变集体所有权的虚置,对集体土地使用权采取合作入股的方式,使得农地的所有权价值和使用权价值得以实现。

### 4.1 改革模式

**4.1.1 土地所有权价值的实现:“集体自有”模式。** 实现由征地制度向土地按市场等价交换的转变,由市场决定土地的买卖价格。国家征地被限制在狭义的公共利益范围内,将集体作为一个实体,赋予村集体实际土地所有权。集体可以自行处理其土地,可以由用地单位直接与农村社区集体经济组织洽购,国家仅仅进行管理和调控。但政府应有一个土地利用的总规划。在这个总规划内,村集体可以与用地单位直接谈判,政府则可以通过税收进行调节(图1)。国家经营土地,既可以实行国家垄断,又可以与用地者向农村直接购地并存,甚至在理论上不排除土地私人经营的存在。只要法制到位,调控和管理得当,土地商品的多元化经营就可最大限度地搞活市场。但考虑到土地的重要性和稀缺性,在土地商品经营的体制上,应当以国家经营为主,其他形式为辅。

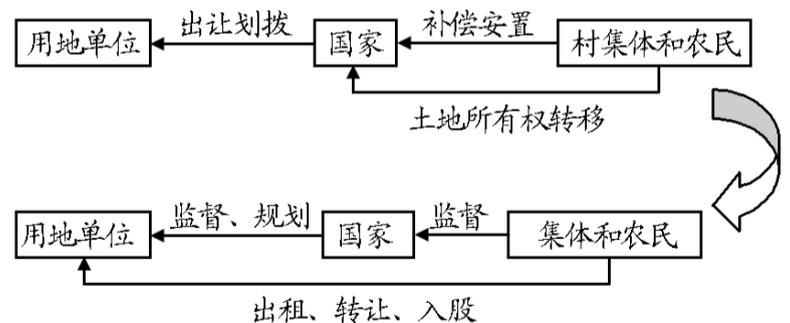


图1 征地制度变迁关系

Fig.1 The transition relation of land expropriation system

**4.1.2 土地使用权价值的实现:土地股份制。** 土地股份制的推行对于失地农民分享土地的增值收益起到较好效果,但是也存在着用地单位经营的风险,一旦企业破产,就会出现土地作为资产的清算问题。这里提出实行土地股份制,主要是对国家公益性基础设施建设采用集体土地使用权合作方式,参照征用该土地应支付的征地补偿费确定土地使用权价值,由被征地的农村集体经济组织以土地使用权作为资产纽带按一定年限组成投资公司,参与项目合作。以征地安置补偿费入股,参照当地从事农业生产平均收入水平,由项目公司每年支付土地合作的回报。土地不征用,被征地人员不办

理农转非。对基础设施实行土地使用权入股,减轻了政府对基础设施一次性投入较大的资金负担。由政府牵头,农民以前土地作价入股所面临的企业经营风险就大大降低。

## 4.2 制度保障

**4.2.1 构建新型农村集体土地产权制度。**完整的农村土地产权制度,是构建新的土地征用制度的基础,要按照市场经济体制的要求,对农村集体土地产权体系加以明确和规范。具体就是要对农民集体土地中的各项产权,包括集体土地所有权、土地承包经营权、集体建设用地使用权、集体土地各项有限处分权以及政府对农民集体土地所拥有的征用权即强制购买权进行明确的规定。要完善相关法律制度,进一步强化农民对农村土地集体所有权的主体地位,赋予农民个人土地产权的物权属性,在法律上认定其物权性质,使其真正由虚权变成实权。

**4.2.2 打破城乡土地市场的二元结构,建立集体土地流转制度。**目前,政府垄断土地市场体制构建国有、集体二元结构,尽管有所成效,却始终存在政府和市场双失灵,仍未走出公地悲剧的宿命。打破城乡土地市场的二元结构并建立集体土地流转制度,是建设与市场经济相协调的征地制度的关

键。这是当前普遍的共识。但应该强调的是,在集体土地产权建设尚须完善的情况下,集体土地流转制度的建立应该慎重。当前农村土地征用过程中大量浪费土地和违法用地的现实对此提供了直接的参考。

**4.2.3 实现土地征用法律制度的体系化。**法律作为强制性的约束工具,对征地制度的改革是非常必要的。一是在村集体可以处理该集体土地的时候,需要建立相关的法律对村集体与用地单位之间的交易行为进行一定的约束。二是一旦村集体有了实际的土地所有权,村集体可以直接与开发商谈判,降低了交易费用,对农民和开发商有巨大的经济刺激,他们就会热衷于将村集体土地卖给城市。这个过程会带有一定的随意性和逐利性,所以政府要进行合理的土地利用规划,并且建立相关法律对农用地和非农建设用地的比例进行严格的限定。三是对土地所有权的收益分配上,也要有相关法律进行明确规定,以约束村集体行为和腐败的滋生。

## 参考文献

- [1] 秦守勤.我国土地征用的缺陷及其完善[J].农业经济,2008(2):26.
- [2] 王安春.浅析我国征地制度存在的弊病及改革建议[J].新疆社科论坛,2006(2):62.
- [3] 卢现祥.西方新制度经济学[M].北京:中国发展出版社,2003:90-91.

(上接第14724页)

国营养状态指数 TSIc 评价结果绝大多数是一致,并与实况相符合,该方法准确率较高,实用性较强,且计算较简单。

(2)为研究普适指数公式法在评价同一湖泊富营养化程度但选取不同数目评价因子情况下评价结果与评价因子数目的选取关系,通过将普适指数公式法分别选取3个和5个评价因子时的评价结果进行比较,除了云南天池表3和表4中普适指数公式法的评价结果有一级之差,其余评价结果均相同,评价结果的吻合率达到了95%,由此可看出该方法的适用性较好,选取不同数目评价因子时对其评价结果的影响很小。因此当遇到某湖泊富营养化监测指标数目较少或不足时,选取评价方法存在困难,可考虑选择该方法来进行评价。

## 4 讨论与结论

(1)通过分别设定不同数目评价因子,将湖泊营养状态普适指数公式法同当前普遍适用的其余方法评价结果分别进行比较,结果列于表3、表4中,并由评价结果比较可知,湖泊营养状态普适标度指数公式这个基于粒子群算法的评价方法计算简单,且准确率较高。实用性较强。

(2)对同一湖泊选取不同数目评价因子时,由表3,表4中全国各地20个湖泊的普适指数公式法评价结果比较可知,评价结果的吻合率达到了95%,由此可看出该方法的适用性较好,选取不同数目评价因子时对其评价结果的影响很小。

(3)对我国20个湖泊的评价结果表明,除少数湖泊外,我国多数湖泊已处于“富”或“重富”营养状态水平。

## 参考文献

- [1] 王明翠,刘雪芹,张建辉.湖泊富营养化评价方法及分级标准[J].中国环境监测,2002(5):47-49.
- [2] 徐晓毅,孙世群.湖泊富营养化评价中的评价方法与因子关系的分析研究[J].安徽农业科学,2007,35(36):11993-11994.
- [3] 丁桑岚.环境评价概论[M].北京:化学工业出版社,2001:24-53.
- [4] 范娜,云庆夏.粒子群优化算法及其应用[J].信息技术,2006(1):53-56.
- [5] 李宁,邹彤,孙德宝,等.基于粒子群的多目标优化算法[J].计算机工程与应用,2005(23):43-46.
- [6] 侯志荣,吕振肃.基于MATLAB的粒子群优化算法及其应用[J].计算机仿真,2003(10):68-70.
- [7] 吴建生,秦发金.基于MATLAB的粒子群优化算法程序设计[J].柳州师专学报,2005(4):97-100.
- [8] 谢平,李德,陈广才,等.基于贝叶斯公式的湖泊富营养化随机评价方法及其验证[J].长江流域资源与环境,2005,14(2):224-227.