

中国征地制度变迁： 驱动因素与制度供给

王顺祥 著



中国大地出版社

7324.1
157

中国征地制度变迁： 驱动因素与制度供给

王顺祥 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国征地制度变迁：驱动因素与制度供给 / 王顺祥

著. —北京：中国大地出版社，2011. 3

ISBN 978 - 7 - 80246 - 421 - 6

I. ①中… II. ①王… III. ①土地征用—土地制度—
经济体制改革—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 041006 号

ZHONGGUO ZHENGDI ZHIDU BIANQIAN: QUDONG YINSU YU ZHIDU GONGJI

责任编辑：赵 芳 贺秋梅

责任校对：张 冬

出版发行：中国大地出版社

社址邮编：北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话：010 - 82324508 (邮购部) 010 - 82324502 (编辑室)

网 址：www. chinalandpress. com 或 www. 中国大地出版社. 中国

印 刷：北京天成印务有限责任公司

开 本：880mm × 1230mm 1/32

印 张：5. 375

字 数：140 千字

版 次：2011 年 3 月北京第 1 版

印 次：2011 年 3 月北京第 1 次印刷

定 价：28. 00 元

书 号：ISBN 978 - 7 - 80246 - 421 - 6

版权所有·侵权必究

序

管子说：“地者，政之本也，是故地可以正政也。地不平均和调，则政不可正也。政不正，则事不可理也。”我国人口众多，土地资源相对匮乏，人地矛盾特别尖锐，因而实施了严格的土地管理制度。始于新中国成立之初的征地制度是我国土地管理制度中的一项重要制度，也是《中华人民共和国土地管理法》的渊源之一。它事关国家经济发展、社会和谐稳定，是合理配置土地资源和分配土地增值收益的调节器之一，因而备受世人关注。

土地资源被征收是农民为城市化、工业化作出的直接贡献，他们应当分享城市化、工业化成果。在计划经济时代，被征地农民除了获得经济上的补偿，还可以获得非农就业机会，城乡差距可以在一夜之间消除，农民变成了市民，所以农民是欢迎征地的，还盼望着被征地。但是，随着我国市场经济的进一步完善，劳动力市场逐步建立，征地制度也作出了相应调整，在法律层面对被征地农民实行一次性货币补偿，不再进行就业安置。补偿结束后，被征地农民与土地彻底脱离关系，在土地方面无法再享受社会经济成果，加上补偿标准低，由此引发了一系列的纠纷，也为社会稳定留下了隐患。国家对于征地制度的改革一直处于探讨之中，但是，实践甚微。

《2008 年中国国土资源公报》表明，截至 2007 年 10 月底，

全国耕地面积为 18.2574 亿亩。根据《2008 年国民经济和社会发展统计公报》，截至 2007 年底，全国乡村人口数为 72135 万。据此，乡村人均耕地仅为 2.53 亩。经估算，到 2020 年至少有 1600 万左右的被征地农民需陆续安置。因此，如何改革征地制度，切实维护农民利益，已成为事关我国社会稳定和经济发展的重大课题。要解决好这一重大课题，如下问题很值得思考：征地制度的实质是什么？征地制度究竟存在哪些弊端？是否把征地收益全部归农民就是正确的？征地制度变迁受哪些因素驱动，有哪些制度需求？这些制度应当如何制定？对于上述问题，很多学者尝试作回答，有些地方政府部门也尝试过实践。

近几十年来，制度经济学逐步兴起，由于可以解释我国的大量社会经济现象而受到我国学者的关注，但用其研究征地制度的并不多见。事实上，征地制度是诸多制度中的一个，也遵循制度发展的一般规律，因此，利用制度经济学这把“手术刀”来解剖征地制度，探寻其变迁轨迹，找出其变迁最佳方向，具有理论和现实的双重意义。本书是从事征地实务七年之久的王顺祥博士在征地制度研究方面的理论探索，书中对前面提及的问题作了较好的回答。该书以国家理论、制度变迁理论和产权理论为依据，将征地制度置身于国家社会经济发展大环境中，构建了一个制度变迁分析框架，以征地制度变迁为主脉，按照与征地制度的相关程度将国家社会经济发展中的诸多因素划分为制度环境、制度背景和非正式制度，在此基础上对征地制度变迁进行全面系统的分析，试图找准征地制度变迁的动因，再进行制度供需分析，进而找出中国征地制度变迁的方向。在研究层次上做到了宏观与微观相结合，在研究方法上做到了理论

与实践相结合，在研究维度上做到了纵向与横向相结合，宽视角地研究新中国成立以来我国征地制度与相关制度及社会经济发展的关系，拓展了我国征地制度的研究思路。

书中，理论与实践较好地结合在一起，特别是将国家理论、制度变迁理论和产权理论创新性地引入土地制度研究，在时序上将制度与制度环境、制度背景和非正式制度的变化进行切段分析，准确把握了征地制度变迁的规律和方向，指出征地制度供需的均衡点是通过设立农地发展权让农民参与分享土地增值收益。书中还对农地发展权的设立进行了研究，较有说服力。当然，该书中有些问题仍需进一步研究，如对征地目录如何设定，对征地程序和安置方式应当如何完善等。总体而言，该书提出了很多有价值的观点，对研究公共政策有着较好的启示。

曲福田

2011年1月于南京

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、研究目的和意义	(6)
三、概念界定和分析框架	(8)
四、研究内容	(11)
五、研究方法和技术路线	(12)
(一) 研究方法	(12)
(二) 技术路线	(12)
六、创新和不足	(13)
(一) 创新点	(13)
(二) 不足	(14)
第二章 文献回顾	(15)
一、征地制度安排研究	(15)
(一) 征地的概念和目的辨析	(15)
(二) 征地补偿理论和原则	(18)
(三) 征地补偿范围和标准	(21)
(四) 征地安置方式和征地程序	(23)
(五) 简要评论	(24)
二、征地制度变迁的外部驱动因素研究	(25)
(一) 集体土地产权制度	(25)

(二) 劳动就业制度	(26)
(三) 社会保障制度	(27)
(四) 集体建设用地流转制度	(27)
(五) 财政收支体制	(28)
(六) 农民产权认知和征地意愿	(28)
(七) 简要评论	(29)
三、农地发展权在征地制度改革中的创新研究	(29)
(一) 农地发展权的概念和起源	(29)
(二) 设立农地发展权的必要性	(31)
(三) 农地发展权的归属和定价	(32)
(四) 农地发展权在征地制度改革中的创新	(35)
(五) 简要评论	(36)
 第三章 基础理论	(37)
一、国家理论	(37)
(一) 国家的起源	(37)
(二) 国家的职能	(40)
(三) 国家理论在研究中的应用	(42)
二、产权理论	(42)
(一) 产权的概念	(42)
(二) 产权的分类和功能	(43)
(三) 产权理论在研究中的运用	(45)
三、制度变迁理论	(45)
(一) 制度的内涵	(45)
(二) 制度的功能	(46)
(三) 制度变迁的含义	(47)
(四) 制度变迁理论在研究中的应用	(48)

第四章 我国征地制度历史变迁和制度缺陷	(49)
一、我国征地制度历史变迁	(49)
(一) 征地制度初始安排 (1950—1957 年)	(49)
(二) 征地制度第一次变迁 (1958—1982 年)	(53)
(三) 征地制度第二次变迁 (1982—1997 年)	(57)
(四) 征地制度第三次变迁 (1998 年至今)	(60)
二、中国征地制度的内在缺陷	(62)
(一) 征地补偿原则与经济发展水平的冲突	(62)
(二) 征地补偿对农用地价值的侵害	(66)
(三) 征地程序抑制了农民的知情权、参与权等 权利	(69)
(四) 被征地农民生活水平无法城市化	(71)
第五章 中国征地制度历史变迁外部驱动因素分析	(80)
一、制度环境的补充性或竞争性影响	(80)
(一) 集体土地所有权制度是征地制度的产权基础	(80)
(二) 国有土地有偿使用制度对征地制度安排存在 正向激励	(82)
(三) 农民房屋拆迁制度弱化了征地制度对农民 权益的侵害	(85)
(四) 劳动就业制度曾经使征地制度深受农民欢迎	(86)
(五) 社会保障制度是征地安置的新选择	(87)
(六) 集体建设用地流转制度是征地制度的竞争 对手	(88)

二、制度背景对征地制度变迁的激励与约束	(91)
(一) 社会经济发展水平	(91)
(二) 财政收支体制	(92)
(三) 粮食购销制度	(93)
(四) 土地资源禀赋	(95)
三、非正式制度对征地制度变迁的服从与抗争	(96)
(一) 国家信仰	(96)
(二) 价值取向	(96)
(三) 产权认知	(97)
(四) 征地意愿	(97)
(五) 国外制度的辐射	(98)
四、制度相关人行为分析	(100)
(一) 中央政府的利益诉求与行为约束	(100)
(二) 地方政府的目标偏差与成本外部性	(103)
(三) 用地单位的预算约束与制度选择	(105)
(四) 农村集体的剩余权和农民的抗争无力	(106)
 第六章 征地制度变迁的制度需求与供给	(110)
一、征地制度非均衡的驱动因素归纳	(110)
(一) 集体土地产权制度	(110)
(二) 土地有偿使用制度	(111)
(三) 就业和社会保障制度	(112)
(四) 财税制度	(112)
(五) 征地制度安排	(113)
二、征地制度变迁的制度需求与供给分析	(114)
(一) 制度需求	(114)
(二) 制度供给	(116)

(三) 制度供需均衡点：创设农地发展权	(116)
第七章 农地发展权创设	(118)
一、国外农地发展权的理论与实践	(118)
(一) 国外农地发展权的理论研究进展	(118)
(二) 美国、英国土地发展权的实践	(119)
(三) 美国、英国土地发展权实践对我国的启示	(121)
二、中国农地发展权设置	(122)
(一) 农地发展权的内涵	(122)
(二) 农地发展权的来源	(123)
(三) 农地发展权的归属	(124)
(四) 农地发展权 I 和 II 的现实考察	(126)
(五) 农地发展权 I 和 II 的实现途径	(127)
(六) 农地发展权 I 和 II 的量化	(128)
三、农地发展权与征地制度绩效改进	(129)
(一) 农地发展权在征地制度中的创新模式	(129)
(二) 征地制度绩效的改进	(129)
第八章 实证：农地发展权在征地补偿中的创新应用	(130)
一、按最优利用价格测算农地发展权 I 用于确定征地 补偿标准	(130)
(一) 技术思路	(130)
(二) 实证分析	(131)
二、分割农地发展权 II 测算农地发展权 I 用于确定 征地补偿标准	(131)
(一) 技术思路	(131)

(二) 实证分析	(132)
三、新征地补偿标准与被征地农民分享城市化成果验证	(141)
(一) 技术思路	(141)
(二) 验证结果	(141)
第九章 研究结论与展望	(143)
一、研究结论	(143)
二、展望	(147)
参考文献	(148)

第一章 绪 论

一、问题的提出

最新的分析研究表明,我国城乡差距进一步扩大,主要表现在六个方面^[1]:一是居民收入差距。中国社会科学院 2008 年发布的《人口与劳动绿皮书(2008)》^[2]指出,过去的 17 年,我国城乡居民人均年收入的绝对额差距增加了近 12 倍。数据显示,1978—2007 年,城镇居民人均实际可支配收入增加了 7.5 倍,农村居民人均纯收入增加了 7.3 倍。2007 年,城镇居民家庭恩格尔系数已降为 36.3%,而农村居民家庭恩格尔系数为 43.1%,后者比前者高近 7 个百分点;同期城乡居民人均收入相差高达近万元。普通城镇居民的**个人收入主要用于生活消费和储蓄,而农民的纯收入除此以外,还有一部分要用于生产支出,所以假如扣除农民生产支出,城乡收入差距将会更大。二是教育差距。城镇高中、中专、大专、本科和研究生学历人口的比例分别是农村的 3.4 倍、6.1 倍、13.3 倍、43.8 倍和 68.1 倍。特别重要的是,在九年义务教育阶段,农村学生存在较为严重的辍学和流失现象。三是医疗差距。目前,全国农村合作医疗的覆盖率略大于 10%,80% 以上的农民需自费医疗。近几年,由于公共卫生供给不足,医疗价格大幅攀升,农村不少地方出现了因病致贫、因病返贫的现象。四是城乡消费差距。农业生产资料价格高,在农村销售的生活资料质量低,假冒伪劣横行。总体而言,目前农村居民的消费水平反相当于 20 世纪 90 年代

初期城市居民的消费水平，整整落后十几年。五是就业差距。城市劳动人口的登记失业率为5%，农村劳动人口的失业率无法计算得出，扣除进城务工的1.3亿劳动力，留在农村的4亿劳动力的利用率也只有50%左右。六是政府公共投入差距。国家财政用于农业的支出占总支出的比重不断下降。由于我国城乡之间以及城乡内部在制度、市场和公共服务方面存在分割问题，在城市被认定为的公共产品，可能在农村就不再具有公共产品的性质，“公共产品”具有了排他性，因而从这个意义上来讲，可以将其看做是个人收入。我国城乡收入中对这部分个人收入都不同程度上存在低估的问题，城市比农村的低估程度更大。

征地是农民为城市化、工业化作出的直接的贡献。在计划经济时代，被征地农民除享受到经济上的补偿之外，还可以获得非农就业机会，城乡收入、教育、医疗、就业和消费方面的差距在一夜之间消除，也就完成了由农民向市民的身份转换。所以，农民是欢迎征地的，还盼望着被征地。但是，随着我国市场经济体制的进一步完善，劳动力市场逐步建立，征地制度也作出了相应调整，提高了补偿标准，但从法律层面对被征地农民实行一次性货币补偿安置，不再进行就业安置。在货币补偿结束后，被征地农民与土地完全脱离关系，在土地方面不再分享社会经济发展的成果。即使在完全的货币安置情况下，拖欠被征地农民补偿款的现象仍屡屡发生，2004年，国土资源部和监察部等部门在对征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况专项检查中发现，截至2004年11月，自1999年新的征地制度执行以来，全国征收农民集体所有土地拖欠征地补偿费175.46亿元，相当于2003年国家财政用于农业资金的10%。被征地农民无法直接享有城市化和工业化的成果，依法应有的征地补偿款也不能及时到位，其心理产生了巨大的失衡。各地的涉地信访中，与征地有关的占了很大的比重。2003年8月至2004年6月，中国社会科学院农村发展研

究所国家社科基金课题组和国家软科学重大项目课题组联合调查发现,征地方面的纠纷是目前农民反映的主要问题^[3]。这无疑对我国社会稳定造成了一定的威胁。

联合国大会 1986 年 12 月 4 日第 41/128 号决议通过的《发展权利宣言》提出,发展权利是一项不可剥夺的人权,基于这项权利,每个人均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展,在这种发展中,所有人权和基本自由都能得到充分实现。人的发展权利意味着充分实现民族自决权,包括在关于人权的两项国际公约有关规定的限制下,对他们的所有自然资源和财富行使不可剥夺的完全主权。认为人是发展的主体,因此,人应成为发展权利的积极参与者和受益者。鉴于有必要充分尊重所有人的人权和基本自由以及他们对社会的义务,所有的人单独地或集体地都对发展负有责任,这种责任本身就可确保人的愿望得到自由和充分的实现,他们因而还应建立一个适当的政治、社会和经济秩序以利于发展。国家有权利和义务制定适当的国家发展政策,其目的是在全体人民积极、自由和有意义地参与发展及其带来利益的公平分配的基础上,不断改善全体人民福利。中国人权研究会认为^[4],生存权和发展权是首要的人权,也是享有其他人权的基础;没有生存权和发展权,其他一切人权均无从谈起。所谓生存权,是指在一定社会关系和历史条件下,人们应当享有的维持正常生活所必需的基本条件的权利。它不仅指个人的生命在生理意义上得到延续的权利,而且指一个国家、民族及其人民在社会意义上的生存得到保障的权利;不仅包含人们的生命安全和基本自由不受侵犯、人格尊严不受凌辱,还包括人们赖以生存的财产不遭受掠夺、人们的基本生活水平和健康水平得到保障和不断提高。所谓发展权,是生存权的延伸,是个人权利和集体权利的综合。作为个人权利,发展权是指国际人权文书确认的各种权利的总和,即每个人均有权参与、促进并享受经济、政治、文化和社会发展。作为集体人权,发展权则是指各国,

特别是发展中国家在经济、政治、文化、社会等方面获得进步与发展的权利。说生存权和发展权是最基本的人权，有以下几点原因：第一，生存权和发展权是其他人权实现的基本前提。人的生命存在与人身安全没有保障，就意味着人的生存权随时都有被非法剥夺的危险。《公民权利和政治权利国际公约》明确，人人都有天赋的生存权，此种权利应受到法律保障，任何人的生命不得被无理剥夺。只有获得有可靠保障的生存权和发展权，才有条件在必要物质生活的基础上有效行使其他经济权利、政治权利、文化权利和社会权利等，正如马克思、恩格斯所指出的，人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等。第二，生存权和发展权是首要人权的观点，符合广大发展中国的历史与现状，符合发展中国家人民的要求。从历史上看，争取国家和民族的独立与生存，是殖民地、半殖民地和广大发展中国家人民首先必须解决的人权问题。没有生存权，任何人权均无从谈起。从现实看，一方面，殖民主义、霸权主义、种族主义至今仍然十分猖獗，危害着世界和平与安全，威胁着发展中国的独立与生存；另一方面，长期的殖民统治和新殖民主义的经济剥削给发展中国家造成的饥饿、贫困和落后，仍然威胁着发展中国家人民的生存。争取公正合理的国际政治经济新秩序，维护和实现生存权和发展权，仍然是广大发展中国家在人权方面的首要任务。第三，即使对于少数发达国家来说，人民的生存权和发展权也仍然是头等重要的人权问题。在这些国家中，由于贫富分化、失业增加、种族歧视、腐败泛滥、犯罪率不断上升等原因，人民的生命和财产安全经常受到威胁，基本自由和人格尊严往往得不到尊重，而且仍有相当一部分人生活在贫困线以下。那些认为发达国家已不存在人的生存和发展问题的观点，是不符合事实的。对照之下，我国征地制度尊重了农民的生存权，确定征地补偿原则为使被征地农民生活水平不致下降，但没有考虑到被征地农民在土地上的发展权，只按现状用途进行补偿，而事实上，

随着社会经济的发展,我国农业用地的产值和收益也在不断攀升。同时,从20世纪80年代开始,我国逐步开始实行国有土地有偿使用制度,为城市建设积累资金。到目前为止,我国已经建立了较为完善的国有土地市场,土地成为各级政府举足轻重的资产和生产要素,“经营城市”和“以地生财”的通俗理念也广为社会接受。为何可以“经营城市”和“以地生财”?这背后有着一个重要的政策因素,就是我国现行的用途管制制度之下,土地转变用途,尤其是集体农用地被征转为国有建设用地后,可以带来巨大的收益。而在现行法律框架下,“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”(《中华人民共和国土地管理法》第四十三条),集体土地只有被征为国有土地后才可以使用,这就意味着,前面所说的巨大收益只能由国家享有。随着《中华人民共和国物权法》的出台,农村集体要参与分配这一收益的呼声越来越高,农民采取了上访、状告政府等多种方式进行抗争。而理论界对于农村集体在土地被征收后,如何参与分配这一收益的讨论和研究从来没有停止过,不少专家学者要求设立农地发展权,改革征地制度。各地也试探性地做了一些尝试,如江苏省出台的《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》规定,各市、县人民政府应当从土地出让金等土地有偿使用收益中,提取一定数额的资金用于被征地农民的补偿安置;还有的地方进行留地安置,在征地制度中,将集体农用地征转为国有建设用地后获得的收益,在国家 and 农村集体之间进行了适当分配。

美国经济学家钱纳里等曾运用多国模型对人均经济总量与经济发展阶段的关系进行了研究^[5],结论是:人均GDP(国内生产总值)在1200~2400美元之间,经济发展处于工业化初级阶段;人均GDP在2400~4800美元之间,经济发展处于工业化中级阶段;人均GDP在4800~9000美元之间,经济发展处于工业化高级阶段。2008年,我国的人均GDP已达到3264美元,处于工业化中级