

DRC

国务院发展研究中心学术指导
中国发展出版社编辑出版

中国 智库

CHINA
THINK TANK

包月阳 主编

封面文章

征地制度亟待改革

现行低价、强制的征地模式，造成社会不稳，影响社会和谐，危及国家长治久安，已经到了难以为继的地步

卷首语

中国面临四大挑战

战略

取消？逐步放开？

——中国现行生育政策该调整了

前沿

第三次工业革命初现端倪

全球智库

美国智库及公共政策决策考察报告

制度与市场

吴敬琏、厉以宁谈改革

公共政策

养老金收支：不改革将有巨大缺口



YZLI0890168244



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

1

2013

做政府与理论界和民众之间的桥梁

DRC

国务院发展研究中心学术指导
中国发展出版社编辑出版

中国 智库

CHINA
THINK TANK

包月阳 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

1

2013

做政府与理论界和民众之间的桥梁

图书在版编目 (CIP) 数据

中国智库 / 包月阳主编. —北京: 中国发展出版社, 2013. 2

ISBN 978-7-80234-899-8

I. 中… II. 包… III. 中国经济—问题—研究
IV. F12

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第022031号

书 名: 中国智库

著作责任者: 包月阳

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-899-8

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 787×1092mm 1/16

印 张: 10.75

字 数: 210千字

版 次: 2013年3月第1版

印 次: 2013年3月第1次印刷

定 价: 35.00元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

中国智库

编委会

编委会主任 李 伟

编委会副主任 韩 俊

编委会（按姓氏笔画为序）

丁一凡 丁宁宁 毛振华 巴曙松 卢 迈

包月阳 冯 飞 宁向东 刘 杉 刘守英

孙祁祥 李 伟 余 斌 尚元经 侯永志

隆国强 韩 俊 葛延风 辜胜阻 魏 杰

编辑部

主 编 包月阳

执行编辑 李 强 潘公侠 天 慧

宋东坡 范鹏宇

学习领会“十八大”精神， 深刻认识当前形势，努力打造一流智库

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

在过去的一年里，对于中国来说，最重要的事情就是胜利召开了党的“十八大”，实现了党的领导集体的平稳换届，为中国未来经济社会发展等各项事业指明了方向。当下，我们最重要的是认真学习、深刻领会党的“十八大”精神，把我们的实际工作做好。而学习贯彻落实好党的“十八大”精神，一定要深刻认识我国当前乃至较长一个时期经济社会所面临的四大严峻挑战。

第一是世界政治格局和力量大幅调整的挑战。

上世纪“冷战局面”结束近20多年来，世界政治力量格局逐步向多极化演进。特别是2008年美国金融危机以后，这一多极演变的速度大大加快，但是，美国作为世界主要力量的一极在相当长的时间还会长期存在，而在这个调整的过程中，中国逐渐对世界新格局的形成发挥越来越重要的影响。

这种政治格局力量的调整实质上是利益的再调整。一方面，鉴于经济全球化的趋势和中国综合国力对世界经济的影响力，西方发达国家处在经济艰难复苏期，也希望中国稳定发展，能共享经济持续发展的成果；但是另一方面，由于制度、政治、意识形态等方面对立和差异，其战略的实质并非愿意看到一个富强繁荣的中国；包括周边某些国家虽然已在并仍继续在中国发展中互利获益，但也对中国的快速发展怀有戒心，有的国家不断挑起领海、领土摩擦，以及一些国家对美国重返亚太的态度，都能说明问题所在。还有中东、西非等地缘政治动荡，也是中国作为一个负责任的大国面临新的重大挑战。从某种意义上说，我们面临的这种严峻挑战不亚于以往任何时期。

第二是转变经济发展方式刻不容缓的迫切性和严峻性的挑战。

中国的改革开放取得了举世瞩目的巨大成就，但取得这一成就的同时，发展方式、经济结构的不平衡性、不协调性、不可持续性到了“十二五”时期越来越凸显，制约及影响经济健康持续



发展的矛盾愈加突出。如果说，上世纪90年代中期，我们提出转变经济增长方式，缓一二十年，依靠大投资、大出口经济还能保持高速的发展；那么到“十二五”时期，可以说过去这种粗放式或者是以大出口、大投资为主的经济增长方式已不能再继续下去了。尤其是从前年年底和今年上半年经济下滑国内因素的影响作用凸显就可以看出来，实现经济发展方式实质性转变的挑战比以往任何时候都要紧迫、严峻。因此，历史地、发展地看，对中国的经济发展方式挑战到了一个新的历史转折期。具体来讲：

一是我国经济结构不平衡、不可持续性日显突出。2011年我国全社会固定资产投资总额仍占GDP的66.09%，这种占比还可能、还允许持续下去吗？产业过剩严重程度也有所加剧，产业转型升级包袱沉重，任务艰巨。特别是最近几年，产能过剩矛盾十分突出，并呈现出一些新的特点：其一，不仅传统产业过剩，如钢铁、水泥等等，而且部分所谓战略性新兴产业也出现了过剩，像太阳能光伏电池，中国的产能占全球的60%；风电设备产能30G-35GW（1GW为百万千瓦），产量只有18GW，产能利用率低于60%，仅前5家企业的产能就超过了全国新增容量。其二，部分行业已经出现了绝对量和长期性过剩，如我国粗钢产能、水泥、电解铝等均占全球产能的一半左右，尤其是我国粗钢产能在2011年底就达到9.7亿吨，到2015年预计达到11.2亿吨，而中国钢铁消费峰值预测也就7.5亿~8亿吨。其三，近几年集中投资，各地规划发展的产业高度雷同，造成产能增长过快，而且新增产能还在不断形成。比如，各地“十二五”规划中就有16个省市区把钢铁作为重点发展产业，20个省市区把汽车作为重点发展产业。产能过剩引发恶性竞争、效益下滑的恶果，必须高度重视，任其发展是会付出沉重代价的，还可能引发系统性风险甚至经济危机。

二是近些年来我国人口红利逐渐减弱，据有关数据，未来十年壮年劳动力数量每年将下降1.2%，加上劳动力成本持续上升，使得我国在劳动密集型产业上的比较优势正不断丧失。

三是我国出口主体市场的西方发达国家未来十年左右复苏艰难，加上愈演愈烈的贸易保护主义，以往20%左右的进出口增长已成为历史，去年进出口增长仅6.2%，今年可能也只能7%左右，而内需的接替和培育还有一个相当长的过程。仅以我国出口太阳能电池为例：2012年1~11月，出口121.4亿美元，同比下降43.8%，已是连续16个月下降，美国、欧盟对此产品实施反补贴、反倾销，导致11月份对美欧出口分别下降82%和67.6%。

四是能源、资源等大宗商品的对外依存度随着我国经济总量的增长仍将以较大幅度提高。在内外环境较好的情况下，预计到2030年，我们的能源对外依存度将不低于65%，甚至于会接近70%，我国经济发展的能源、资源安全和供给的压力及风险将增多。

所以说，实现经济发展方式实质性转变的重要性、紧迫性的挑战比以往任何时候都要紧迫、严峻。

第三是广义的创新社会管理、维护社会和谐稳定的挑战。

邓小平同志提出的“发展是硬道理”，毫无疑问是十分正确的，对此，我们要全面地、辩证地理解和贯彻。如果做不到这一点，也有可能再次出现1992年邓小平同志“南方讲话”后不少地区因为未能全面、辩证理解、落实讲话精神，而形成了1993年“过热”局面的教训。发展是硬道理，绝不能理解为发展是唯一的道理，仅靠发展也并不能解决一个国家的长治久安。我们说，“文化大革命”之后出现了信仰危机，在这些年来信仰危机未能很好解决的情况下，更值得担忧的是社会普遍出现了诚信危机，包括政府的公信力危机，再加上贫富差距拉大等问题，不同群体间的利益冲突日显突出，社会的和谐稳定及长治久安面临重大挑战。联系到前苏联解体、东欧剧变，那时，他们的人均GDP、科技水平、军事能力在世界上的排名、地位基本都超过我们现在，包括我们强调的政治、体制优势，国有资产占比等都不亚于我们现今，他们为什么会在那么短的

时间崩溃了呢？前车之覆，后车之鉴。不同体制下的伊朗“白色革命”，利比亚、埃及等国家政权更替，也值得深思。我们走的是前人未走过的道路，我们又处在经济社会发展的一个转折期，历史要求并赋予我们的重大责任，就是必须在广义的社会管理创新方面大有作为。

第四是实现革命党向执政党执政方式、执政理念转变的挑战。

建国60多年来，我们党已经积累了十分丰富的正反两方面的执政经验和教训，但是，要真正实现从革命党向执政党执政理念和执政方式的转变，以适应严峻的国内外形势和更好地抓住战略机遇期，还有很多问题和困难需要我们党解决和克服，我们仍面临着巨大的挑战。夺取政权时期，革命党多以命令、指挥式的方式行事，而执政党则大不然。执政党必须摆正三个关系：第一是执政党与公民的关系，这是最基本的关系；第二是执政党与宪法的关系；第三是执政党的各级领导与法律的关系。近日，习近平总书记在看望民主党派人士时就谈到了执政党的问题，他回顾了延安时期毛主席关于找到了“民主”这条摆脱政权更替周期律的道路的经典论断。我想，习总书记重提这段谈话，正是我们作为执政党对面临现在这种时代性、历史性挑战的高度重视。

对于国务院发展研究中心来说，学习“十八大”精神，落实“十八大”部署，必须深刻认识当前所面临的国内外形势和严峻挑战，扎扎实实地做好政策咨询和政策解读工作，为党中央、国务院提供切实可行的高质量政策建议和咨询意见，为实现“十八大”提出的到2020年全面建成小康社会的目标建言献策，作出应有的贡献。

国务院发展研究中心要结合贯彻落实“十八大”精神，按照国务院领导同志对中心工作的指示精神，全力做好中心建设一流智库的各项工作。要以提高研究人员的政治业务素质为基础，在培养一流人才上下功夫，不仅要做到国内一流，还要向国际一流水平看齐；要通过积极开展国际合作交流来提升中心的地位和影响力，培养人才，提高研究质量。



在127起所报道的征地冲突事件中，农民采取的方式中有72起是极端的方式，其中，39起采取围攻政府或武力对抗；18起采取静坐示威；14起采取围堵道路；43起采取阻止项目及破坏施工的方式；拒绝合作的17起；还有11起采取自焚自杀的最极端、最无助的方式。采取正常方式的很少，只有2例举报、5例报警、12例向法院起诉。（详见031页）

当前，中国银行业面临着需要同时实施《巴塞尔资本协议II》和《巴塞尔资本协议III》的挑战，在具体的实施过程中，应当根据国际金融监管框架的基本要求，立足中国金融体系的现实，重点实施《巴塞尔资本协议II》，并以大型银行作为实施的主体，而在《巴塞尔资本协议III》主要强调为我所用，重点在通过实施其基本原则来促进银行风险管理水平提高。（详见102页）

封面文章

- 010 征地制度亟待改革 刘守英

民间

- 043 土地改革，中国第一大改革增量 童大焕

战略

- 051 取消？逐步放开？
——中国现行生育政策该调整了
..... 中国发展研究基金会课题组

前沿

- 064 第三次工业革命初见端倪 冯 飞 王忠宏
069 3D打印——中国的机会？
..... 王忠宏 李扬帆 张曼茵

宏观

- 076 2030：全球经济增长前景 何建武

世界与中国

- 094 钓鱼岛争端：中国有多少经济牌
..... 樊志刚 郭可为

所谓坚持改革开放，它的方向是什么呢？大会说得很清楚，就是要坚持社会主义市场经济的改革方向，要加快完善社会主义市场经济体制，完善各项制度，以便在更大程度、更大范围发挥市场在资源配置中的基础性作用。这样，我们才有可能加快经济增长模式转变，把推动发展的立足点转到提高质量和效益上。（详见132页）



中国要发展，必须大力发展民营经济和小微企业来解决就业问题。过去长期流行三句话：无农不稳，无工不富，无商不活。现在应补充更重要的三句话：无民不稳，无民不富，无民不火。没有民营经济，中国经济不稳定；富不是单纯的国富，要民富，要靠民营经济发展；光靠国有经济商业能火吗？要有大量的民营经济，在城市里很多物流业是民营经济办的。（详见139页）



中国评论

- 102 分步骤分重点稳步实施《巴塞尔资本协议》 巴曙松
- 106 倒逼政府改革 刘杉
- 110 全球货币宽松，中国如何应对 戴金平
- 114 不可靠的日元 路瑞锁

全球智库

- 124 美国智库及公共政策决策考察报告 王莉洁 侯继来

制度与市场

- 130 吴敬琏、厉以宁谈改革 金辉

公共政策

- 140 养老金收支：不改革将有巨大缺口 马骏 肖明智

征地制度亟待改革

现行低价、强制的征地模式，造成社会不稳，影响社会和谐，危及国家长治久安，已经到了难以为继的地步



刘守英

国务院发展研究中心农村经济研究部
副部长、研究员

在127起所报道的征地冲突事件中，农民采取的方式中有72起是极端的方式，其中，39起采取围攻政府或武力对抗；18起采取静坐示威；14起采取围堵道路；43起采取阻止项目及破坏施工的方式；拒绝合作的17起；还有11起采取自焚自杀的最极端、最无助的方式。采取正常方式的很少，只有2例举报、5例报警、12例向法院起诉。

一、引言

任何国家和地区，无论私有制还是公有制，在土地非农化使用中，征地制度是其中的重要制度之一。由于制度不同，发展阶段各异，各国在征地目的与范围、征地程序、征地补偿办法上存在巨大差异，对经济发展的影响也不一。

改革开放30多年来，中国经济保持了强劲的高增长。经济增长率每年保持在10%以上，到2011年，工业化率达到46.8%，城市化率达到51.3%。伴随工业化、城镇化进程，土地大量非农化。与其他经济体高速工业化城市化阶段的特征相比，土地在中国经济发展中扮演的角色非常独特、举足轻重。尤其是1998年以来，中国经济的高增长，靠高速的工业化和快速的城市化两个引擎拉动，土地更是成为这两个引擎的发动机。以征地制度为核心的独特土地制度，是支撑这一经济高成长的重要制度。地方政府通过低价征用农民土地，以创办园区、通过土地的协议（即以成本甚至零地价）出让，推进了高速的工业化；利用低

价征得的土地在垄断的土地一级市场上进行经营性用地的招拍挂出让和抵押融资，推动了快速的城市化。

本文将对中国征地制度的形成与主要特征进行梳理，分析征地制度在中国经济增长中的作用，揭示现行征地制度存在的主要问题，并在此基础上提出改革现行征地制度的思路和政策建议。

二、中国征地制度的形成与主要特征

土地征收是国家行使土地最高所有权，基于公共利益的需要，由代表国家行使行政权的行政机关，依法定程序，以强制手段取得人民的财产权，并给予财产权人相应补偿的行政行为。从各国政府行使征地权情况来看，有四个最重要的要件：一是所拟兴办的公共事业或征收目的，须存在足以剥夺私人财产权的公共利益，而此项公共利益必须是经过选择的重大且特别的公共利益。二是征收必须具有法律基础，必须在既定法律基础上才可以实行征收。三是征收必须符合比例原则，即应选择对利害关系人损失最小的处所与办法，征收以必要范围为限，不得恣意扩张，以免过度侵犯人民财产权。四是征收必须给予公正、合理的补偿。

各国土地征收基本依照以上要件执行，但是其在不同阶段，这些要件的内涵差别较大。中国过去60多年的经济发展历程中，由于社会主义制度的独特性以及处于工业化、城市化快速发展阶段，土地征收制度的目标、内涵与特

征也十分独特，且处于不断演进之中。

（一）中国征地制度的形成与演变

以与土地征收相关法律制度的颁布、实施为依据，我们将中国征地制度的形成与演变划分为三个时期：第一个时期是1953~1981年，这一时期国家颁布1954年宪法，出台《国家建设征用土地办法》（1953年），并依此办法保障计划经济时期的建设供地；第二个时期是1982~1997年，这一时期颁布了1982年宪法，1987年出台新中国第一部《土地管理法》，此部法律一直沿用至1997年；第三个时期是1998年至今，这一时期于1998年出台了新修订的《土地管理法》，形成中国现行土地征收制度体系的基本框架，这部法律的实施时期正好伴随中国90年代末以来的高速工业化和城镇化阶段。

第一，1953~1981年。夺取政权后的中国共产党于1954年颁布了新中国第一部宪法。当时由于土地仍然主要实行私有，该部宪法在强调“国家依法保护农民土地所有权和其他生产资料所有权”的同时，还第一次明确了国家“为了公共利益的需要，对城乡土地实行征购、征用和收归国有”。这一表述向我们提供了三个十分重要的信息：一是只有公共利益的需要，才能实施土地征收；二是征地的对象不只是农村土地，也包括城市土地；三是征地的方式不只是征用一种，还包括征购。

随着进入第一个五年计划时期，大规模的建设项目开始展开，中国于1953年出台《国

家建设征用土地办法》。对于实施土地征收的最重要要件，该法没有出现“54宪法”中“公共利益”的表述，而是改为“适应国家建设的需要”。对于征地的范围和用途，采取了列举法，即“兴建厂矿、铁路、交通、水利、国防等工程，进行文化教育卫生建设、市政建设和其他建设”。至于征地的补偿安置，该法有几个特点：一是将安置前置。在征地前，“必须对被征用土地者的生产和生活有妥善的安置，如果对被征用土地者一时无法安置，应该等待安置妥善后再行征用，或者另行择地征用”。这是迄今我国土地征收法律法规中对土地征收要件规定最严格、最明确的一次。二是规定在实施补偿时，“应该尽量用国有、公有土地调剂”，只是由于无法调剂或者调剂后对被征用土地者的生产、生活造成影响的，再发给补偿费或者补助费。三是土地补偿以最近2~4年的定产量总值为标准；房屋补偿在保证原来住户有房屋居住的原则下给房屋所有人相当的房屋，或按公平合理原则发给补偿费；附着物按公平合理原则发给补偿费。

第二，1982~1997年。1978年召开的中共十一届三中全会拉开了中国改革开放大幕，国家治理逐渐步入法制轨道。1982年颁布实施改革开放后的第一部《宪法》。恢复了1954年宪法将“公共利益”作为征地的前提要件，明确“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”。但是，该法第一次提出“城市土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，宅基地和自留地、自留山，除由法律规

定属于国家所有的以外，属于集体所有”。由此形成“城市土地国有、农村土地集体所有”两种所有制并存的土地所有权结构，成为中国独特征地制度的最重要制度安排之一。

在1982年宪法原则下，中国于1986年出台了新中国第一部《土地管理法》。其特点如下：

一是坚持法律名义上的土地征用公共利益原则。明确“国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用”。遗憾的是，1986年版《土地管理法》也没有对公共利益用途进行明确界定，甚至采取了比1953年版《国家建设征用土地办法》更加宽泛的用途表述，即“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业”皆可实行征地。提请注意的是，对比1986年版《土地管理法》与1982年版《宪法》，我们还发现，它将宪法规定的“对土地实行征用”，改成了“对集体土地实行征用”，其中的缘由我们没有考证，但这无疑是新中国法律史上第一次明确征地就是针对的农村集体所有土地。

二是依循城乡分治原则。1986年版《土地管理法》依照1982年版《宪法》两种所有制并存结构，采取“城市土地国有、农村和城市郊区土地集体所有”的城乡土地分治。有意义的一点是，对比1986年版《土地管理法》与1982年版《宪法》，在关于土地国有的边界上，后者的表述为“城市土地实行国家所有”，前者的表述为“城市市区土地实行国有”。研究城市土地问题的学者十分清楚，中国对城市的表述十分不同，如“城市建成区”“城市规

划区”“城市市区”，由此导致的城市范围差别极大，城乡分治的范围也就大不一样。尽管我们无法考证《土地管理法》为何对《宪法》进行这种改动，但是，联系到中国城市化进程中，在“城市土地国有”下，通过不断调整城市规划，将农村土地以征收方式划入城市版图的土地国有化趋势的现实，我们不能不说，当时的立法者在城市内涵上做出限定，还是颇具匠心的。

三是以政府权力界定征地审批权限。制定和实施1986年版《土地管理法》时，中国还没有采用国际通行的规划和用途管制，仍然沿袭计划经济时期的以审批来管地。为了保护耕地，采取了以界定各级政府审批土地征用权限的办法，具体而言，征用耕地1000亩、其他土地2000亩以上的，由国务院批准；征用耕地3亩以下、其他土地10亩以下的，由县级人民政府批准；两个界限之间的，其批准权限在省辖市、自治州人民政府，不过要由省、自治区人民代表大会常务委员会决定。

四是进一步明确以耕地年产值为基础的补偿安置办法。与1953年版《国家建设征用土地办法》相比，1987年版《土地管理法》首先是提高了补偿倍数，将征用耕地的补偿费，提高到该耕地被征用前三年平均年产值的3~6倍。其次是安置补助费也按耕地产值倍数补偿，即“征用耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均每亩年产值的2~3

倍”，并限定土地补偿费和安置补助费两项总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的20倍。在补偿费的支付上，只是将附着物和青苗补偿费付给被征地者本人，而土地补偿费和安置补助费则是由被征地单位保留，用于发展生产和安排因土地被征用而造成的多余劳动力的就业和不能就业人员的生活补助。

五是对被征地农民实行就业安置。1987年版土地管理法除了实施土地和安置补偿外，还对被征地者采取了就业和转换身份的安置。一是安排部分被征地农民进到用地单位或者其他集体所有制单位、全民所有制单位就业。二是如果被征地单位的土地被全部征用，原有农业户口转为非农业户口。在改革前期，由于全民和集体所有制单位的优势明显，就业和身份安置对被征地农民的吸引力还比较大。但是，随着多种所有制经济、尤其是非公经济和外资经济发展，大多数集体和全民单位在竞争中处于劣势，被征地农民被安置进这些单位，他们往往成为首先被裁员的对象，这种安置办法对被征地农民的吸引力越来越低。

第三，1998年至今。从20世纪90年代末以来，随着中国的工业化、城镇化进程加快，土地非农化进程也大大加快，耕地保护和国家粮食安全受到的威胁越来越大。为此，中国于1998年启动了旨在保护耕地的《土地管理法》的修改，改革土地征收办法是其中的重要内容之一。

1998年版《土地管理法》，在一些基本原则对1987年版《土地管理法》予以了保留和

完善。比如，它仍然沿袭了法律意义上的征地公共利益原则。城乡分治原则不仅继续坚持，而且进一步强化。在征地补偿安置上仍然沿着原用途补偿原则下提高标准的路径，具体而言就是，将征用耕地的土地补偿费提高到该耕地被征用前三年平均年产值的6~10倍，安置补助费提高到该耕地被征用前三年平均年产值的4~6倍。并限定以上两项之和不得超过土地被征用前三年平均年产值的30倍。在征地审批上沿袭计划和审批管理的同时，还上收了征地审批权限，即征用基本农田、基本农田以外的耕地超过35公顷、其他土地超过70公顷，由国务院审批。

除此之外，1998年版《土地管理法》在以下三方面作出的重大改变，对中国的土地管理、土地转用和土地收益分配产生了重大影响。

一是确立“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，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。在土地用途管制制度中，土地利用总体规划具有法定约束力。通过土地利用总体规划的分级审批，由上级控制下级耕地保有量、建设用地规模以及各类用地量。以土地利用总体规划来约束城市总体规划、村庄和集镇规划的建设用地规模。以土地利用年度计划实行建设用地总量控制和年度用地量。

二是规定了建设用地使用的对象和得地方

式。首先，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……包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。其次，建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续……征用农用地的，先行办理农用地转用审批。

三是实行国有土地有偿使用制度。遵循1988年宪法修正案将“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”。1998年土地管理法也明确规定了“土地使用权可以依法转让”以及“国家依法实行国有土地有偿使用制度”。国家以土地所有者的身份，将国有土地使用权在一定年限内以协议、招标、拍卖方式让与土地使用者使用，由土地使用者按照出让合同的约定向国家支付土地使用权出让金。

（二）现行征地制度的特征与评论

中国的征地制度经过不断演变，形成了具有自己特色的制度安排。我们将其归纳如下：

第一，公共利益原则下的征地泛化。在过去60多年间，除了1953年《国家建设征用土地办法》以外，各个时期的宪法及修正案和土地管理法及修改都开宗明义：征地必须是为了公共利益的需要。但是，迄今为止，没有任何一部法律给出其所指的公共利益的内涵，也没有一部法律明确界定公共利益征地的用途和范

围。不仅如此，中国关于通过征地手段获得土地的规定反而越来越宽泛。1953年的《国家建设征用土地办法》还比较详细地列举了征地的用途，“兴建厂矿、铁路、交通、水利、国防等工程，进行文化教育卫生建设、市政建设和其他建设”，从列举项目来看，除了“兴建厂矿”外，其他各项基本上还具有公共利益的特征。到1987年版土地管理法时，已变成了“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业”，皆可实施征地，这显然比1953年版《国家建设征用土地办法》的法定征地范围要宽泛得多。到1998年版土地管理法时，连比较笼统的征地范围都不列举了，而是变成了“任何单位从事建设，都得使用国有土地”。可供建设的土地除了原国有土地外，就是征用农民集体土地。也就是说，从1998年版土地管理法颁布并实施以来，事实上成了所有建设都必须使用通过征地获得的国有土地，且随着工业化城镇化进程，这种趋势越来越明显。由此可见，中国尽管在法律上一直宣示只有为了公共利益的需要，才能实施征地。但是，由于迄今为止没有任何一部法律就公共利益的内涵和征地用途进行明确界定，这一原则也就与市场经济国家通过界定公共利益来约束征地、减少征地对土地财产权的侵蚀之目的相去甚远。在中国征地的法律规定和实际操作中，从事经济建设差不多就被等同于公共利益。正是由于这种对征地的公共利益的泛化处理，为政府和用地者以征地手段获得农民集体土地提供了方便。在计划经济时代，由于经济建设

都是为了国家利益，将建设征地等同于公共利益，还能说得过去。但是，随着中国社会主义市场经济的建立和完善，用地主体和利益结构越来越多元化，仍然将一切建设与公共利益画等号，并大行征地之道，这就为公权力合法地侵犯私权打开了方便之门。这既违背法理，也不符合社会公平正义，也与市场经济的基本原则不相符合。

第二，两种所有制下的城乡分治。1982年版宪法将土地分成城市土地国有和农村土地集体所有，这是中国的土地制度有别于世界其他国家和地区土地制度的最重要的制度安排。为了实施宪法城乡分割的土地所有制架构，中国的城乡土地也采取分属两套不同的法律治理，农村土地受《农村土地承包法》规制，农民集体的农地的使用、收益和流转受该部法律规范；土地转用和城市国有土地受《土地管理法》规制，农地转为非农用以及土地转用后的使用、收益和转让受该部法律保护。由此也形成城乡土地完全不同的权利体系，农村土地拥有者享有农地农用范围的土地使用权、收益权和流转权。一旦发生农地的转用，原农村土地所有者不仅失去土地所有权，也丧失土地非农后的土地使用权、收益权、转让权和发展权。农民对农地非农使用的权利，仅限于《土地管理法》43条的那个除外，即只能用于“兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地”。

第三，多重管制下的农地转用。从世界各国和地区土地管理的经验来看，农地转为非农用地，必须服从规划和用途管制。但是，中国的土地转用比这要复杂得多，受以下三重管制：

一是规划和用途管制。1998年修订土地管理法时，中国借鉴市场经济国家的土地管理办法，实行动态用途管制制度，通过土地利用总体规划实施。与此同时，土地非农化后的建设使用受城市总体规划制约。从两个规划的功能划分和衔接关系来看，土地利用总体规划的功能是制约农地转为建设用地，落实耕地保护，用于框定用地边界及落实用途管制，城市总体规划的功能是在城市边界框定后对区内每块土地在功能上予以实施。但是，由于中国处于急速的工业化、城市化进程中，城市规模和数量均处于快速增长中，城市边界也便处于不断的外扩状态。城市政府通过行政区划调整和城市规划修编来扩展城市发展空间变成为常态。由于城市的不断扩张和边界外移，土地利用总体规划对城市边界的约束力削弱，城市蔓延和农地非农化呈难阻之势。

二是土地所有制管制。按照城乡土地分治原则，农村土地属于农民集体所有，城市土地属于国家所有，农村土地变为建设用地就必须实行征用，进入城市版图的土地，也就要将原来的农村集体所有土地变性为国有土地。由此形成中国在土地转用上与主要市场经济国家的很大差别：后者只要服从规划和用途管制，土地所有人不仅可以利用土地进行非农建设，而

且能将土地进行处置和转让，并从中获取土地非农化的级差收益。但是，在中国，由于施加了所有制管制，不同所有者之间在土地使用权和土地利益分配上就设置了一道鸿沟，对于农民集体来讲，即便其土地在规划和用途管制上属于非农建设区域，他们也无权使用和收益，而是要将其调到城市规划范围和转为国有后，由地方政府出让给其他用地者，原来的农民集体丧失土地使用权、收益权和发展权。

三是土地年度计划指标和审批管理。由于用途管制失灵以及土地利用总体规划对城市扩张的软约束，加上低价征地制度激励地方政府的激励，中央政府不得不强化年度指标和建设用地的审批管理，来制约地方政府的用地规模和城市扩张。但是，由于指标管理和审批管理具有很强的计划色彩，这种自上而下的指标分配，不仅其建设用地指标供给难以与经济发展需求相适应，难以真正起到约束地方政府用地的作用，而且分配效率不高，同时也造成寻租问题。

第四，征地安置的原用途补偿。在经济发展进程中，市场经济国家和地区不仅征地量会不断下降，而且征地补偿也不断朝向市场化和财产性补偿的方向。在中国，由于缺乏土地产权市场，不存在土地所有权价格，因此，政府在征用农民土地时，一直没法采取土地财产价值补偿办法。尽管如此，中国政府的征地不断面临土地价值上升和农民权利意识觉醒的问题。为了应对农民诉求提高的趋势，中国政