


中国农地征收制度研究： 基于效率与公平的视角

Farmland Expropriation System in China:
from the Perspective of Efficiency and Fairness



薛 军/著



经济科学出版社
Economic Science Press

国家自然科学基金重点项目 (71133004)



中国农地征收制度研究： 基于效率与公平的视角

Farmland Expropriation System in China:
from the Perspective of Efficiency and Fairness



薛 军/著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农地征收制度研究：基于效率与公平的视角/
薛军著. —北京：经济科学出版社，2016. 2
ISBN 978 - 7 - 5141 - 6573 - 9

I. ①中… II. ①薛… III. ①农业用地 - 土地征用 -
土地制度 - 研究 - 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 020425 号

责任编辑：范莹 杨梅

责任校对：刘昕

责任印制：李鹏

中国农地征收制度研究：基于效率与公平的视角

薛军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 9.75 印张 150000 字

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6573 - 9 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前言

随着我国经济社会的快速发展,尤其是近年来城市化进程的快速推进,对土地的需求也越发的高涨,但问题也随之而来。在我国征地领域,尤其是农地征收方面暴露出了大量矛盾与冲突,导致我国现有农地征收制度广受诟病。

自1993年我国确立发展社会主义市场经济后,我国城市化速度开始加快,之后的二十年中,我国城镇化率年均增速基本保持在1.2%以上(《城市蓝皮书:中国城市发展报告 No.8》,2015),2011年我国城镇化率首次突破50%,截至2014年年底我国城镇化率达54.8%。而我国耕地面积从2009年的13 538.46万公顷减少到了2013年的13 516.34万公顷(2014年中国国土资源公报)。随着城镇化率的不断提升和耕地面积的减少,政府通过出让土地获得的土地出让金却节节攀升,2010~2014年基本维持在2.5万亿元以上的水平,其中2013年土地出让金的规模更是达到3.9万亿元的历史新高。不断高涨的土地需求,耕地面积逐渐逼近耕地红线,以及土地出让收入对地方政府财政收入的影响,让各种利益诉求在征地问题中相互博弈,引发了各种社会矛盾,甚至时有群体性事件发生。

依照西方经济学经典理论来看,这些矛盾似由土地资源的稀缺性和土地需求的旺盛的供求矛盾引起。但从制度经济学角度来看,土地供求矛盾仅是引发诸多征地矛盾的表面原因,更深层次的原因来自于我国征地制度本身设置的问题。目前,我国土地资源配置并不是由市场发挥作用,政府“有形的手”实质上控制着整个土地资源配置的过程。政府

过多地参与土资源配置导致整体土地资源配置效率低下，更导致整个社会福利受到损失，特别是农民福利受到极大损失。如果把农地征收的过程看做是土地利益分配的过程，在这个过程中，政府作为土地资源分配的主导者不可避免会产生利己倾向。在这一倾向的引导下，土地利益分配的天平自然会向其倾斜。综合上述，我们发现我国征地问题的根源在于制度，而对我国征地制度而言，究其原因主要在于缺乏对于效率目标和公平目标的制度思考。具体而言，政府征地的首要目的在于通过土地使用权的转移提高土地利用效率，但是在提高土地收益的同时，征地制度安排没有妥善处理好土地增值收益在利益主体间的分配问题，这一问题导致了征地过程中，政府与农户之间冲突矛盾加剧，征地制度公平问题产生。而公平问题的产生又会引发大量的交易成本，影响征地制度效率的提高。因此，什么样的制度安排可以解决效率目标与公平目标的均衡点问题，构成全书研究的主要内容和意义所在。

基于上述思考，本书的主要研究内容及形成观点如下：

第一，对征地制度变迁进行分析。通过对新中国成立至今的征地制度演变分析，可以看出，尽管一直以来我国征地制度试图解决征地制度效率与公平目标的均衡问题，但是探寻至今，我国现行征地制度依然无法很好地将征地中的外部成本完全的内在化，导致我国征地制度在实现效率与公平的目标均衡中仍存在若干问题。

第二，对现行征地制度效率与公平进行评价。从制度效率角度看，通过构建征地制度效率指标评价体系，采用定性与定量相结合的方法对现行征地制度效率进行评价，可以看出，征地制度设计没有较好地吻合经济规律；征地制度缺乏强有力的实施机制，同时，也未能有效约束相关利益者行为，因此征地制度低效运作。从公平角度看，通过对云南省被征地农户对征地制度公平性评价的调查，可以看出，大部分被征地农户认为征地制度有失公平。主要表现在：一是现行征地制度缺乏对被征地主体征地意愿的考虑；二是现行征地制度没有赋予农户应有的参与权；三是征地后收入水平不升反降；四是与相邻被征地农户征地补偿标准存在差异。

第三，制度根源分析。一项制度的制定必然会受制于利益相关者行为的约束，而这些利益相关者之间复杂的制衡关系以及各自行为决策也必然会左右制度的效率与公平。这些利益相关者包括中央政府、地方政府及失地农民。就中央政府而言，中央政府试图参与土地收入分享的举措，法律规定中存在的诸多漏洞，以及中央政府监督机制的不到位，加大了征地制度的运行成本，阻碍了效率与公平的实现；就地方政府而言，财政制度“激励”、中央政府与地方政府权力结构变化、地方政府的财政幻觉、经济主体间利益目标差异、政绩引导惯性以及利益集团的影响是导致地方政府征地制度目标偏离的主要原因。就被征地农户而言，激励严重不足、“搭便车”普遍化及少数食利集团的存在，农民与地方政府间的制衡关系以及失地农民的反抗方式是增加了征地制度的交易成本，阻碍目标实现的根源。

第四，基于效率和公平的视角对征地补偿机制进行探讨。基于上述分析，全书试图在征地补偿机制上实现效率与公平目标均衡。由于征地问题集中体现在征地补偿问题上，解决了征地补偿制度效率与公平目标均衡点问题在很大程度上解决了征地制度问题。为此，通过构建实现均衡点的货币化补偿模型，并补充以制度化的非货币化补偿方式可以实现上述目标。理论研究显示，以农地产值法核定的补偿额度为补偿下限，以农地市场价值作为补偿上限的货币补偿可以将外在交易成本全部内在化。由于补偿实践中单一的货币补偿不一定能够满足农民的多元化的公平需求，因此，理论上存在的均衡点需要现实中制度化的非货币补偿机制，如采取留业安置、土地入股分红安置、就业技能培训等的补充得以实现。

第五，对全书主要观点进行总结，并提出基于宏观层面及微观层面的政策建议以及研究展望。宏观层面，包括在制度变迁方式选择上，应采取强制性制度变迁；农地产权归属方面，应否认农地私有化；征地制度改革主体上，应以中央政府为主；农民权利保障方面，应赋予农民政治权利。微观层面，对货币补偿、非货币补偿、相关配套制度以及土地征收程序提出了政策建议。

在研究的过程中，本书借鉴和参阅了大量的文献资料，在这里对这些文献资料的作者表示由衷的感谢。需要指出的是，农地征收问题十分复杂，除制度原因外，还有历史、政策、个人行为等诸多因素的影响，受作者自身知识结构和研究能力的局限，本书难免存在不足之处，不少问题还需要进行更深层次的研究分析，敬请理论界和实践界的同仁能给予批评指正。

薛 军

2015年10月于昆明

目录



第1章 绪论	1
1.1 研究背景 / 1	
1.2 研究进展 / 3	
1.3 研究方案设计 / 15	
第2章 概念界定及理论基础	20
2.1 概念界定 / 20	
2.2 理论基础 / 29	
第3章 我国农地征收制度历史沿革	35
3.1 计划经济时期的征地制度 / 35	
3.2 过渡阶段征地制度变迁 / 41	
3.3 市场经济时期的征地制度变迁 / 44	
3.4 中国农地征收制度变迁评价 / 49	
第4章 现行农地征收制度效率分析	52
4.1 农地征收制度效率评价指标体系构建 / 52	
4.2 农地征收制度效率评价实证分析 / 54	
第5章 现行农地征收制度公平分析	72
5.1 理论分析及研究假说 / 73	

5.2	农地征收制度公平的统计分析：基于云南省 2013 年的调查	/ 80
5.3	农地征收制度公平性判定影响因素实证分析	/ 91
5.4	政策建议	/ 95
第 6 章	制度根源分析：基于利益相关者的行为影响	97
6.1	中央政府行为选择分析	/ 98
6.2	地方政府行为选择分析	/ 101
6.3	被征地农户行为选择分析	/ 105
第 7 章	征地补偿机制探讨：基于效率与公平的视角	108
7.1	农地征收补偿机制研究现状	/ 108
7.2	货币补偿机制探讨	/ 114
7.3	非货币补偿机制探讨	/ 120
第 8 章	研究结论及政策建议	123
8.1	主要研究结论	/ 123
8.2	政策建议	/ 125
8.3	研究展望	/ 133
附录	被征地农户调查问卷	135
参考文献		139

第 1 章

绪 论

1.1 研究背景

1.1.1 研究问题的提出

我国农地征收是国家为了满足公共利益的需要，依照法律规定，对农民集体所有的土地强制性转移为国家所有，并给予补偿的行政行为。一直以来我国征地制度存在一系列问题，主要表现在：公共利益界定不清，征地补偿标准过低，征地程序不完善，集体土地产权残缺，农地征收的相关法律体系不完备等，并由此引发了一系列社会问题，主要表现在：

第一，耕地锐减。近年来，由于建设用地的较大需求，导致我国农地急剧减少，2000~2011 年《中国国土资源统计年鉴》数据显示，1999 年年末我国耕地面积为 19.38 亿亩，到 2008 年年末耕地面积减少为 18.26 亿亩，净减少 1.12 亿亩，年均减速为 0.67%。尽管我国的建设用地占用耕地面积的步伐因耕地面积逐渐逼近耕地红线而有所放缓，但仍然存在大量建设用地占用耕地现象，1999 年我国建设用地占用耕地面积为 307.9 万亩，2004 年减少到 164.5 万亩，之后再度反弹，到 2008 年仍有 223.7 万亩的农地转化为建设用地，这一趋势严重威胁到我国的粮食安全。

第二，农民利益受损。主要表现为：一方面，农民土地收益流失。农民作为我国的重要群体，一直以来对我国经济发展贡献巨大。除了为国家发展、人民生活保障经济生活提供基本生产资料外，据测算，计划经济时

期为优先发展工业化，全国农民付出了约 6 000 亿元 ~ 8 000 亿元的代价，而改革开放时期，政府部门低价征用土地，又使农民蒙受了至少 2 万亿元的损失。另一方面，失地又失业，农民生活难以保障。农地征收意味着土地所有权由原来的村集体所有永久性的转变为国家所有，对于农民来说，失去土地实际上是失去一笔家庭财富，失去最基本的就业岗位，失去一种低成本的生活方式，失去一种低成本的发展方式，失去生存和发展的保障基础，这无疑是伤及其根本利益的。

第三，社会矛盾积聚。一方面，征地补偿标准过低，引发政府与农民之间矛盾冲突加剧。政府农地征收的目的在于提高土地利用效率，然而，随着农地使用权转移进而土地收益提高的同时，政府与农民之间的收入分配格局却没有得到相应调整，土地增值收益分配不公成为相关利益主体间矛盾冲突的主要原因。国务院发展研究中心的调查显示，征地后土地增值收益分配中，开发商占 40% ~ 50%，政府占 20% ~ 30%，村级组织留下 25% ~ 30%，而农民拿到的补偿款最多只占整个土地增值收益的 5% ~ 10%。另一方面，失地农民利益表达机制缺失，导致群体事件频发，社会矛盾加剧。失地农民为维护自身利益，在采取常规途径难以奏效时，只能采取极端行为，甚至不惜以牺牲自己的生命为代价，由此产生的各种社会问题与矛盾也在不断汇集。中国社会科学院《2005 年中国社会蓝皮书》显示，近年来因土地征收产生的纠纷占整个社会冲突的 60%，农民失地引发的社会矛盾已成为困扰中国社会稳定的首要问题。

第四，生态环境遭到严重破坏。由于农业用地具有较强的外部正效应，这种外部性主要表现为提供旅游休闲场所、维持生态平衡、提高城市居民的生活质量、有利于可持续发展等（张宏斌、贾生华，2001），且这一效应随着农地转为建设用地规模的不断增加而更为凸显，但是，过度征地、土地的无序开发导致我国生态环境遭受了严重破坏，打破了原有的生态平衡，形成了巨大的生态隐患。

第五，土地市场失范无序，道德风险时有发生。由于随着土地使用权转移，土地收益随之提升，在利益机制驱使下，不仅激发了地方政府违法批地及过度征地的积极性，还助长了开发商实施寻租以及与农户进行私下交易的行为，促成了国家农地征收权的超范围使用和集体非农建设用地的灰色流转。

鉴于上述问题,有必要重新审视并改革我国的农地征收制度,使其真正能够适应现阶段发展的需要,为我国经济社会的发展创造有利条件。

1.1.2 研究意义

1. 理论意义

现行征地制度之所以引发上述一系列问题,其核心点就在于征地制度没有找到效率目标与公平目标实现的均衡点。具体而言,政府征地的首要目的是在于通过土地使用权的转移提高土地利用效率,但是在提高土地收益的同时,征地制度安排没有妥善处理土地增值收益在利益主体间的分配问题,这一问题导致了征地过程中,政府与农户之间冲突矛盾加剧,征地制度公平问题产生。而公平问题的产生又会引发大量的交易成本,影响征地制度效率的提高。因此,什么样的制度安排可以解决效率目标与公平目标的均衡点问题,构成本书研究的主要内容和意义所在。

2. 现实意义

现实中,征地引发的各种冲突和矛盾都表明了有效、合理解决征地矛盾的急迫性,本书的出发点也正源于此。因此,本书通过对于现有征地制度的分析,找到问题存在的制度根源,并探究相应的解决手段。这些研究对于我国征地问题的解决具有较强的参考价值,现实意义突出。

1.2 研究进展

1.2.1 征地制度存在的问题

1. 公共利益界定问题

(1) 能否用于非公益项目。

理论界对征地补偿标准的讨论一直没有停止过，但也一直没有达成共识。对征地补偿标准的探讨首先依赖于对征地用途的明确界定上，即被征用土地到底是应该用于公益用地还是非公益用地。我国 1982 年的宪法明确了这一点，将征地用于公益用地的规定提升到法律层面，并在诸多后续法律中加以强调并延续^①。然而，现实中绝大多数并非公益性质的建设用地需求，似乎从 1998 年对《土地管理法》的第一次修订找到了法律依据。修订后的《土地管理法》第四十三条明确规定：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，并指出依法适用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。显然，在城市土地有效供给明显不足的现实下，原属于农民集体所有的土地于是构成了满足单位和个人建设用地的最主要土地来源。2011 年《国土资源统计年鉴》数据显示，2010 年我国批准征收 459 246.08 公顷土地，其中农业用地为 345 188.08 公顷，而当年建设用地总供给为 432 561.42 公顷，这就意味着在建设用地总供给中接近 80% 的土地是通过征用农业用地实现的。法律间自身的矛盾，征地实际和政策规定的矛盾，引发了学术界对征地补偿用途的一系列探讨。

政府征地可以用于公共利益，这是无可争议的，但是能否用于非公共利益呢？理论界对于当前已然发生的非公共利益的征地行为似乎持有默认允许的态度，这一点可以从大量文献探讨非公共利益下的土地征用问题看出，另外，大量学者采用了“农地非农化”等模糊概念回避政府征地用途的问题。回答能否用于非公共利益，首先要追溯到政府为何规定为了公共利益的需求，才可以征地的原因。《土地管理法》第一条对此予以解释，为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展。显然土地管理法设置的目的在于保障三方面利益：一是保障土地的所有制形式；二是保障粮食安全；三是提高土地有效利用，最终促进社会经济的可持续发

^① 我国于 1982 年公布实施的《国家建设征用土地条例》，1986 年通过的《土地管理法》，1998 年对其进行第一次修改，2004 年进行第二次修改，以及 2007 年的《物权法》、2008 年的中共十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》都强调了征地的公益性质。

展。这就意味着如果保障了土地所有制不动摇,如果在保障了粮食安全的情况下,土地有效利用的提高是可以通过市场经济条件下生产要素自由流动规律,流向高于农地边际收益的公益性和非公益性用地的,最终止于要素边际收益的平衡。因此,无论是公益性的还是非公益性用地,但凡可以在保障上述两个前提下促进土地有效利用的都应该是可行的。因此,从这一角度看,农地是可以流向非公益性非农市场的,且这种自由流动是符合资源配置效率原则和基本经济规律的。

另外,诸多学者通过借鉴国外政府征地经验得出了从征地用途角度,我国也应该以公共利益作为政府征地的前提条件。然而,这一论断脱离了国外土地产权私有化的前提。国外私人土地产权制度的存在,保障了非公共利益行为的农地交易可以自由通过市场而并非必须由政府干预实现。因此,只有出于公共利益的土地需求,政府的征用才有了意义。而显然,这一点对于我国而言是不成立的。

(2) 是否需要区分公共利益和非公共利益。

如果政府征地既可以用于公共利益,又可以用于非公共利益,那么征地过程中是否有必要区分公共利益的征地行为和非公共利益的征地行为呢?对此学术界有三种观点:第一种观点认为应严格区分公共利益征地行为和非公共利益征地行为。陈莹等(2009)通过对湖北省土地征收情况的调查,发现公益性土地和非公益性土地对农民权益的损害程度是有差异的,因此,严格区分不同征收类型是对失地农民给予公平合理补偿的前提条件。第二种观点认为没有必要区分公共利益征地行为和非公共利益征地行为(周其仁,2004;诸培新,2004;赵红梅,2006)。理由有两点:一是对公共利益和非公共利益行为界定有困难。严格所谓公共利益行为的数量非常有限,而非严格界定的公共利益范畴的征地行为又很难说是无公益性的。二是无论是在补偿标准上还是补偿机制上,都不能因为征地用途不同而给予有失公平的差别对待,因此既然无差,则没有必要区分。第三种观点则认为农地征用制度改革应分两个阶段,在过渡阶段应严格区分公共利益和非公共利益,而在最终目标只能用于公共利益(汪晖,2002)。

上述观点的提出具有一定的合理性,然而,无论要求严格区分还是不需要区分的观点均是基于农民利益损失角度而言的,事实上,政府在

制定宏观政策时，应充分考虑政策实施的宏观成本和宏观收益，而不应拘泥于政策导致的直接行为人的损失。而从宏观角度讲，是否需要界定公共利益用地和非公共利益用地应基于我国耕地能否保障现有人口粮食安全的角度。如果现有耕地足以保障粮食安全，那么土地这一生产要素就应该遵循市场经济要素自由流动规律，自由选择高于农地边际收益的公益或非公益建设用地部门。那么此时区分公益用地和非公益用地的意义不大。但是，一旦当前的耕地对粮食安全造成威胁，即使非公益性建设用地边际收益高于甚至远高于农业用地边际收益，政府也不应以任何未来使用用途为由对耕地进行征用，除非政府从宏观方面确实仍有公共建设需求，那么，此时的征地行为只能局限于公共利益。当然对于公共利益的界定，由于其受经济形势变化等诸多因素影响，因此难以达成一致，需要进一步研究。

2. 补偿标准存在问题

无论政府征地用于公益用地还是非公益用地，都要涉及补偿标准的问题，我国现行土地管理法规定：征地补偿分为土地补偿、安置补助和青苗补偿及地上附着物补偿。其中，土地补偿费为被征用耕地前三年平均年产值的6~10倍。安置补助费依据核定的需安置农业人口数，人均补偿额为耕地被征用前三年年均产值的4~6倍，最高不超过15倍。同时规定了若上述两项补偿仍难以使安置农民保持原有生活水平的，可以提高安置补助费，但两者之和最高不超过征收前三年平均年产值的30倍。针对补偿标准问题，主要存在如下缺陷：

(1) 补偿标准偏低。

现有的征地补偿标准依据农地原产值倍数法而备受争议，普遍认为补偿标准过低。主要从三个层面进行衡量：一是认为当前的农地产权政策对农地发展是一种严重的束缚。通过跳出土地的农地使用范围，考虑没有限定土地使用用途时的最优资源配置状态下的收益与现行农地征用补偿标准的比较，认为现行基于农业用途的补偿标准忽略了该土地也可以用于非农发展的发展权收益（黄祖辉、汪晖，2002）；二是即使不考虑非农发展权的问题，现行补偿标准也剥夺了农地对于农民的非生产性功能，如农地天

然的社会保障收益、生态功能收益等(钱忠好, 2003); 三是即使不考虑对非生产性功能的补偿, 仅就现有用途下, 农地自身经济收益而言, 现行补偿标准给予的补偿也难以维持原有的生活水平(汪晖, 2002)。现有补偿标准也仅相当于通过收益还原法测算的农地价格的 $1/5$, 即使考虑了农产品价格剪刀差对农地价格进行调整后, 采用补偿倍数法给与的征地补偿也仅相当于农地价格的 $2/5$ (任浩, 2003)。陈莹等(2010)基于供给和需求理论, 以湖北省为例对农地价值进行测算, 也得出了相似的结论。从供给角度的农地总价值既包括市场价值还包括社会价值和生态价值的非市场价值, 从需求角度的农地功能价值包括就业保障、养老保障和医疗保障, 以农地总价值作为上限, 农地功能价值作为征地补偿的合理参考值, 测算显示, 无论是总价值还是功能价值均大于目前执行的征地补偿标准。显然, 依据上述问题, 我国现行补偿政策在补偿原则和补偿标准上都受到挑战。从补偿原则上看, 世界各国国有完全补偿、相当补偿和适度补偿, 补偿标准有基于市场价值的补偿和基于原用途的补偿。我国现行补偿政策显然是一种基于原用途下的适度补偿。

(2) 现有的基于原农地产值倍数法的征地补偿法存在较大争议。

陈国富等(2009)认为, 以要素产出为要素定价思路是基于资产定价理论, 这一定价思路适用于产品和要素市场化水平较高的情况下, 显然, 我国土地产品市场化和土地要素市场化进程迥然不同, 土地产出水平还受制于地权稳定性预期等的影响, 因此, 土地产出水平和土地要素价格之间不存在内在关联性, 因此, 这一定价思路有待商榷。陈利根等(2003)认为以产值定补偿的方法未充分考虑市场因素, 这种补偿既不是地租, 也不是地价, 仅仅是土地价值的部分补贴而已。即使现在采取征地补偿区片价, 克服了现有年产值倍数法下补偿费用过低等问题, 但是由于依然依赖于农地原用途下产值问题, 且在实行过程中出现“不同地同价”等现象, 加之, 同一地块在新旧制度交替时会出现制度变革前后补偿额差别过大的现象, 因此, 征地补偿区片价只能看做是一种有效的过渡形式, 最终应将补偿机制市场化(张芑, 2012)。

(3) 以保证被征地农户原有生活水平不下降为补偿定位存在问题。

陈国富(2009)认为, 这种补偿定位给人一种错觉, 看似失地农民利

益不受损害的补偿定位，实质是有意将农地所有权从物权定格为债权。而两者的差异就在于对侵害债权行为的法律制裁以补偿受害人实际损失为限，而侵害物权行为通常是禁令和超额补偿。由此，将农地所有权视为债权的行为有意压低了补偿标准。

尽管大多数学者提出了当前征地补偿标准存在的问题，但是从效率与公平角度进行分析的却较少。冯广京（2005）认为征地改变了失地农民经济、社会及未来发展空间，出于公平对价的角度，应采用征地补偿这一经济手段对失地农民给予综合补偿。当前中国并不具备经济补偿的对价公平原则，征地方与被征地方在市场中的地位不平等，另外，“公平”的对价补偿是以拥有的权能为前提的。被征地方所获得的对价补偿只能与其权能相对等，而不能超越这一权能，而中国现阶段被征地方权能应然和实然的模糊，导致难以做到公平的对价补偿。从管理学、伦理学、社会学角度出发，李明月等（2005）将“公平”解释为认同，并以此为标准，认为现行征地补偿标准在以下四个方面不公平：一是国家法定标准过低对农民集体和农民不公平；二是集体与个人之间征地补偿分配不公；三是项目之间补偿不一致引起的不公；四是安置补助费计算上的地区不公。尽管现行征地补偿标准采取片区综合补偿标准，但不仅没能解决当前的不公平现象，反而还会引发新的不公：一是农村集体与个人之间的不公；二是拟征地农民与未被征地农民之间的不公；三是引发农村土地使用权与城市土地使用权之间的不公；四是改革前后失地农民之间的不公。

从征地制度效率角度出发，阿尔奇安（Alchian, 1977）认为所有的定价问题都是产权问题，产权的本质就在于由政府的强制力保证实施的选择权利。农地征收价格问题本质上正是源于我国的产权制度问题。袁庆明（2002）认为单项制度安排的效率取决于以下因素：一是制度规定本身是否具有“普适性”；二是其他相关制度安排对于实现其功能的完善程度；三是生产过程的技术性质。按照这一判断标准，单从制度的普适性角度看，我国现行的农地征收制度初衷是服务于计划经济时期的，是明显缺乏普适性的制度（刘向南等，2005）。邓大才（2002）认为核心制度供给短缺，就会导致制度供给的边际效率不变或下降，极易跌入制度陷阱，对于农业而言，核心制度就是地权制度。而农村土地制度产权存在严重缺陷，