

国家社会科学基金青年项目 (09CJY067) 资助
国家“211工程”三期重点学科建设项目



TONGDI TONGQUAN XIADÉ
ZHENGDI BUCHANG JIZHI CHONGGOU YANJIU

同地同权下的 征地补偿机制重构研究

何 格 陈文宽◎著

 中国农业出版社

国家社会科学基金青年项目(09CJY067)

资助

国家“211工程”三期重点学科建设项目

同地同权下的征地补偿 机制重构研究

何 格 陈文宽 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

同地同权下的征地补偿机制重构研究 / 何格, 陈文宽著. —北京: 中国农业出版社, 2013. 6
ISBN 978-7-109-17888-5

I. ①同… II. ①何…②陈… III. ①土地征用-补偿-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 098336 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 9.875

字数: 261 千字

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

“三农”问题的核心是土地，土地问题的核心是征地，征地问题的核心是补偿。现行土地制度安排承认农民集体所有权却在征地时剥夺农民土地财产权，低价征地高价出让。同地不同权、同地不同价的征地补偿支撑了快速工业化和城镇化发展，但也导致资源配置失衡，引发城乡非均衡发展，成为新时期农民利益流失的主渠道。同地不同权、同地不同价的征地补偿还导致地方政府征地冲动，引起城市增长失控、耕地减少严重。完善征地补偿机制、逐步实现同地同价已经成为统筹城乡发展、解决一系列社会经济热点和难点问题的战略选择。而只有同地同权才能实现同地同价。可见，重构同地同权下的征地补偿机制对明晰农村土地产权、合理分配农地流转收益具有重要现实意义。另外，在经济转型和土地二元公有基本国情下的征地补偿，应统筹考虑农地安全、农民利益保护以及工业化、城镇化等多元目标，需要深入研究产权、制度、市场与经济主体行为关系，这对丰富中国特色的社会主义市场经济体系、充分发挥市场机制在资源配置中的基础作用具有重要理论意义。

本研究立足于社会经济转型、城乡统筹发展以及土地二元公有制现实背景，着眼于农地安全、农民利益保护、工业化和城镇化发展等多元化政策目标的协调和动态均衡，科学吸收并利用经济学、法学、社会学、管理学等多

学科研究成果，以构建同地同权下的征地补偿机制为目标，借鉴国外征收补偿理论并充分考虑中国国情和多元政策目标，深入分析现行征地补偿制度变迁历史、制度需求与供给、变迁诱因与路径，利用绩效评估模型从政府和农户两个视角对现行征地补偿实施绩效进行评价，对现行征地补偿同地不同价的缺陷予以制度性诊断。在问卷调查基础上，从产权安排、内部机制、运行环境三方面入手重构同地同权下的征地补偿机制：采用不完全信息动态博弈模型分析方法，剖析政府、农民、集体和用地者等不同参与主体在征地及土地增值收益分配中的动态博弈行为，探寻建立征地补偿的产权激励与约束；采用定量研究方法，考虑农地的经济、社会、生态等综合价值，对补偿标准予以科学测算，并对原则、标准、范围、程序以及监督机制等予以系统改造；针对城乡二元土地市场的现状，综合考虑政策目标和农地产权制度的动态演进，探索建立同地同权下征地补偿机制运行的制度环境。

本研究的主要观点有：①完善征地补偿机制的研究应从原理、制度环境和机制重构入手，不仅要考虑中国的特殊国情，还要考虑农地保护、农民权益以及工业化、城镇化等多元政策目标；不仅要分析制度变迁的可能路径，还要结合特殊国情优选出同地同权下的有效路径。②“还权优于让利”，完善征地补偿机制应着眼于问题的根治而不能简单地对现状予以修补，改革的价值取向应从“让利于民”逐步转移到“还权于民”，其目的是构建国家（政府）、集体以及农民和谐利益分配，完全的市场价值补偿既不存在也不可行。③产权是动态的，“完整的产权”是相对的，构建现代农地产权制度以激励和约束征地补偿机

制应系统分阶段进行。④同地同权才能同地同价，而统筹城乡土地市场、促进城乡生产要素自由流动和高效配置是实现同地同价的有效路径。

本研究的主要结论有：

(1) 土地征收的实质是国家为公共利益的需要利用公权力限制私权，这决定了征地补偿的实质是为了平衡相关权利人的合法权益而给予的一种补救措施。对征地补偿的不同认知决定了征地补偿的不同原则，当代世界主要市场经济国家在其相关立法中明确界定了征地补偿适用公平原则。中国与这些国家在制度、国情等方面存在诸多差异，不能简单套用或照搬其征地补偿制度。但这些国家在征地补偿上有着健全的产权规制、严格的征收限制、广泛的公众参与以及充分的救济制度，这为重构同地同权下的征地补偿机制提供了有益启示和必要借鉴。

(2) 新中国成立至今的征地补偿制度演进历程划分为4个主要阶段：1949—1977年为探索期、1978—1997年为起步期、1998—2003年为调整期及2004年以后的完善期。各个阶段的征地补偿制度适应当时国家社会经济发展的需要，为中国经济发展做出了重要贡献。而始于2004年完善期的征地补偿制度形成了以《宪法》为基础、以《物权法》和《土地管理法》为指导、以《土地管理法实施条例》及各级地方政府和国土部门出台的系列政策法规为配套措施的法律规范体系，征地补偿制度已从补偿额度、补偿标准的测算方法、补偿标准的形成机制等全方位形成构建市场化改革趋向。

(3) 制度安排或制度结构对制度绩效有着决定性的作用。中国现行征地补偿制度安排忽略了现实中广泛存在的

工农业产品价格剪刀差、高度垄断征地市场和出让市场,以及忽视土地尤其是农地除了经济价值外,还有社会和生态等外部性价值。这样的制度安排对地方政府有较高的制度绩效。不同经济发展水平地区农民对现行征地补偿制度的绩效评价不一致且总体较低。基于 SSP 范式的定性研究表明:守旧、中庸及喜稳的价值偏好及个人特性决定了失地农民在征地补偿制度安排中处于从属、支配地位,进而也决定现行征地补偿制度对他们的绩效较低;地方政府主导作用和强势地位决定了现行征地补偿制度对其具有较高的制度绩效。而基于功效函数模型、以四川 C、M 和 Y 市为例的定量研究表明:基于政府视角的征地补偿制度绩效在评价期的平均值分别为 0.8005、0.8357 和 0.8789。这既验证了定性分析结论,也部分阐释了在经济发展过程中地方政府热衷于“以地生财”、“经营土地”的深层次原因。利用心理学研究的 Likert 五点标度法,基于 C 市、M 市和 Y 市农民视角下的征地补偿制度绩效评价得分分别为 55.71、50.98 和 46.25,分值均较低。而进一步研究发现:农民视角下经济发展水平较高的地区征地补偿制度具有较高的绩效。这可能与经济发展水平较高地区有较高的征地补偿标准、较充分的社会保障体系、较多多样化的补偿方式以及较民主的公众参与及监督有关。基于农民视角的评价结果和政府视角下的绩效评价结果刚好相反,这是因为在地方政府与农民土地增值收益的博弈中,两者对土地增值收益的分配具有此长彼消的关系。这一结果也进一步说明了改革征地补偿制度扩大农民对土地增值收益份额的必要性。

(4) 产权残缺,导致各利益主体在征地这种特殊社会经济活动中对产权公共域租值予以攫取,而农民和农民集

体经济组织又因产权残缺导致的产权排他性功能弱化而不能利用产权来保护自己合法财产权益，这是现行征地补偿中农民权益受损的症结。既有征地补偿制度改革的价值取向主要集中在“让利于民”，但其无法从制度上保障失地农民的长远利益，无法从机制上实现失地农民合理分配土地增值收益、无法从市场规则上体现失地农民的可持续生计，因而不能从根本上触及征地补偿制度的“症结”。征地制度改革应有的价值取向应是“还权于民”，应系统地分阶段地创设适应公有制特殊国情下的现代农地产权激励和约束机制，在征地中逐步实现“同地，同权，同价”，以促进农地安全、农民利益保护、工业化和城镇化等彼此冲突的多元化目标的动态协调和均衡。中央政府、地方政府、土地开发者以及农村集体经济组织和农民等征地补偿利益相关者，由于在征地补偿中具有不同的效用函数、目标利益和利益诉求，因此具有不同的动机和行为。土地征收及其补偿事实上涉及到土地增值收益在不同主体之间的再分配，其实质是各利益主体围绕着各自的利益目标进行博弈的过程。基于政府和农户的不完全信息动态博弈模型分析结果进一步表明：征地补偿制度改革的最优路径还在于放松农地产权管制，允许农地直接入市，从而逐步实现同地同权。

(5) 征地补偿机制重构下的农地产权安排既是一个如何在法理上将农地产权类型化问题，更是一个如何使农地产权的构造适应土地利用方式和农村社会经济改革的现实要求以逐步实现征地补偿的同地同权的问题。为此，应分阶段创设农地产权制度：从近期目标来看，要在确认农民集体土地所有权主体代表和显化农民土地使用权的物权属

性的基础上确权颁证；从中期目标来看，要通过还权赋能为实现同地同权创造条件；从远期目标来看，要通过扩大农地直接入市范围、赋予农地出让权以及扩大他项权设立范围。

(6) 应从确立补偿原则、界定公共利益、扩大补偿范围、测定补偿标准、再造征地程序以及拓展补偿方式 6 个方面来重构同地同权下的征地补偿机制。具体来讲：应在《宪法》相关法律条款中确立征地补偿的公平原则。在这一总体原则下，还需要制定操作性强、能具体反映公平要求和属性的市场化、事先补偿、可持续生计以及公开补偿等基本原则。同地同权下土地征收的公共利益界定可从公共利益主体的界定、公共利益界定的原则和标准、公共利益界定的模式以及公共利益的程序保障 4 个方面来实现。公共利益的界定主体应归位于国家权力机关来行使，通过人民的代表机关或代议机构来制定法律、决定人民的利益。中国征地补偿中公共利益的界定应坚持适当性、必要性和均衡原则。而界定的标准应从实质和程序两个方面入手。实质标准包括明确合法性、公共受益性以及必要合理性；形式标准包括公众参与性、权力制约性。中国对公共利益的界定方式宜采用概括列举加排除立法模式。借鉴世界主要市场经济国家经验，结合中国立法、司法以及行政的实际情况，可从征地公益性质的认定、审查、监督和救济四个方面来构建同地同权下土地征收公共利益的程序保障机制。而同地同权下的征地补偿范围应扩大至对土地使用权的补偿、间接损失补偿以及他项权利补偿，从而为保障征地中农民土地财产权益的实现和市场化弥补创造必要的条件和提供相应的制度依据。市场价值是实现征地公平

补偿的重要标准。但在经济发展的不同阶段，农民参与增值收益分配的程度和力度是不同的。而不论是征地中的所有权还是使用权的补偿，其完全的市场价值是不存在的，问题的关键是如何寻求一种符合现阶段党和国家“三农”政策的替代价值估算方法，来公平合理确立不同利益相关者在土地增值收益分配中的份额。以耕地为例，从其承载的经济、生态和社会三种基本功能出发，通过测定耕地的综合价值来确定同地同权下的征地补偿标准。四川省 C、M 和 Y 市的实证研究表明：同地同权下 C、M 和 Y 市基于耕地综合价值的征地补偿标准应达到 346.25 万元/公顷、226.58 万元/公顷和 274.54 万元/公顷。作为农民合法的财产权利，无论理论上还是实践中，理应对农地征收时造成的事实上的承包经营权的丧失给予公平的补偿，这既是维护农村集体经济组织及农民合法权益、保障其土地财产权利的需要；也是统筹城乡社会经济发展中保障农民享有城镇化、工业化带来的社会进步成果的需要；更是提高征地成本、抑制政府征地冲动、从经济上构建节约集约用地机制的需要。案例研究表明：因年龄不同而理论上享有的承包期轮数不同，C 市某社区其涉及的征地项目农民应得的承包经营权补偿分别为 4.43 万元和 2.21 万元；而 M 市部分失去耕地的农户所涉及的征地项目应得的承包经营权补偿分别为 1.61 万元和 0.81 万元。应从重置听证程序、建立协商程序、构建征地救济程序、引进补偿评估程序以及创置事后监督程序等方面，重构同地同权下征地及其补偿程序。鉴于单一的货币补偿难以实现失地农民的可持续生计，也难以保障其分享城镇化、工业化带来的社会进步与发展成果，同地同权下的征地补偿需拓展补偿方

式，创立与不同生产力发展水平相适应的留地安置、土地证券、入股分红以及实物替代等新的补偿方式。

(7) 制度环境直接作用于制度变迁的边界并影响制度实施绩效。为此，有必要重置同地同权下征地补偿机制运行的制度环境以实现征地补偿制度改革的既定目标及保障新机制实施的制度绩效。具体来讲：应从开辟财源奠定同地同权下征地补偿机制运行的经济基础，均衡利益构建同地同权下征地补偿机制运行的民众基础，以及指标交易创建同地同权下征地补偿机制运行的技术平台等角度创设新补偿机制运行的前置条件；统筹城乡土地市场是实现同地同权下征地补偿机制运行的基础；从转变政府职能、构建公民社会、完善社保体系以及深化户籍改革等方面构建同地同权下征地补偿机制运行的外部环境。

为实现征地补偿的同地同权，根据上述研究结论，本研究从健全征地补偿法律体系建设、实施差别化建设用地管理政策和引入协商谈判机制等三个方面提出了针对性和可操作性的政策建议。

2013 年中央 1 号文件明确指出要加快推进征地制度改革，要提高农民在土地增值收益中的分配比例，确保被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障。课题的完成为落实党和国家在新时期的征地制度改革方针和政策将提供有益的理论支撑。课题在研过程中，已发表阶段性成果 6 篇，其中 3 篇被 CSSCI 收录，1 篇被 EI 收录，1 篇被人大复印报刊资料全文转载，1 篇被 SSCI 收录（录用，待发表）。6 名研究生围绕着课题对征地补偿、耕地保护补偿、房地产泡沫以及城镇土地节约集约利用等热点问题进行了研究，并发表了相关论文。这些成果对类似研究进行了有

益补充并启发进一步的研究。

课题的调研得到了四川省成都市国土资源局、眉山市国土资源局、乐山市国土资源局和宜宾市国土资源局以及峨眉山市高桥镇伍仕奇副镇长、江油市国土资源局黄晓林总工程师、原宜宾市长宁县县委办公室胡艳梅副主任、原共青团长宁县委郑志强书记、原长宁县铜鼓乡何家春副乡长等的大力帮助，再次表示感谢。四川农业大学经济管理学院土地资源管理专业 2008 级、2009 级的硕士研究生李洁、秦文、王珍、周小丽、盛业旭、张宁、黄小芮在论文的实地调研过程中付出了艰辛的劳动，2011 级的张绍阳、赵媛、吕方越、彭朝霞，2012 级的杨艾松、李芸芸、江莉、邬芮奇等同学在后期的文字校对以及排版等方面做了大量的工作，在此一并表示感谢。

在课题的论证、设计和专家意见咨询中，四川农业大学经济管理学院党总支书记漆雁斌教授、副院长蒋远胜教授、四川省农村发展研究中心副主任冉瑞平教授、四川省社科院郭晓鸣研究员提出了宝贵的意见和建议。在此，对他们表示衷心的感谢。

本研究的缺陷和不足由课题组负责，恳请读者批评指正。

何 格

2013 年 5 月

目 录

前言

第 1 章 绪论	1
1.1 本课题国内外研究现状述评及研究意义	1
1.2 研究的主要内容、基本思路和方法	20
1.3 研究的重点难点、主要观点和创新之处	22
第 2 章 研究的理论基础	24
2.1 关键概念的界定	24
2.2 研究依据的理论基础	28
第 3 章 征地补偿：认知、实践与启示	43
3.1 征地补偿的认知	43
3.2 主要市场经济国家的征地补偿实践	50
3.3 对重构同地同权下征地补偿机制的启示	64
第 4 章 征地补偿制度：演进、绩效与症结	79
4.1 现行征地补偿的制度演进	79
4.2 征地补偿的制度绩效：以 C、M 和 Y 市为例	90
4.3 现行征地补偿制度的症结	123
第 5 章 同地同权：征地补偿制度改革应有的价值取向	137
5.1 征地补偿制度改革既有价值取向	139
5.2 征地补偿制度改革应有的价值取向	151

5.3 同地同权：基于政府和农户博弈视角	157
第6章 征地补偿机制重构下的农地产权安排	172
6.1 近期目标：确权颁证	173
6.2 中期目标：还权赋能	180
6.3 远期目标：同地同权	187
第7章 同地同权下的征地补偿机制重构	194
7.1 确立补偿原则	194
7.2 界定公共利益	198
7.3 扩大补偿范围	203
7.4 测定补偿标准	205
7.5 再造征地程序	227
7.6 拓展补偿方式	234
第8章 同地同权下征地补偿机制运行环境	237
8.1 同地同权下征地补偿机制运行的前置条件	237
8.2 同地同权下征地补偿机制的运行基础	247
8.3 同地同权下征地补偿机制运行的外部环境	251
第9章 主要研究结论及需要进一步研究的问题	260
9.1 主要研究结论	260
9.2 政策建议	265
9.3 需要进一步研究的问题	266
参考文献	268
附录 调查问卷	285

第1章 绪 论

1.1 本课题国内外研究现状述评及研究意义

1.1.1 研究背景

“三农”问题的核心是土地，土地问题的核心是征地，征地问题的核心是补偿^[1]。中国现行土地征收补偿制度在农地所有者、政府和用地单位之间形成了一个缓冲区，配合土地利用规划及行政审批制度，在保证城市建设用地需求、促进城镇化工业化发展以及优化城乡土地资源配置等方面发挥了重要作用。然而，由于现行征地补偿制度在公共利益的界定、征地补偿标准以及补偿方式等方面存在着制度性缺陷，在发挥积极作用的同时也对维护和实现被征地农民的土地财产权益、保护耕地以及保证国家粮食安全等方面形成了巨大的威胁。现行制度安排承认农民集体土地所有权却在征地时剥夺农民土地财产权，低价征地高价出让。同地不同权、同地不同价的征地补偿支撑了工业化和城镇化的快速发展，但也导致农民利益流失加剧城乡差距，引发征地冲动、土地财政以及土地腐败，引起城市增长失控及土地低效利用等许多亟待解决的经济和社会问题。

1. 征地中农民利益流失加剧了城乡差距

现行制度安排下，政府高度垄断农地转用和土地出让市场。一方面，政府垄断农地转用市场，征地补偿费用完全由政府决定，因此政府会在制度范围内尽量压低补偿价格，使征地的成本极低；另一方面，政府又垄断土地出让权，是土地一级市场唯一的供应者，能够将被征土地以极高的垄断价格出让，获取巨额收益^[2]。政府在土地征收补偿中的垄断地位，使其能够通过低价征地高价出让的方式征收农村土地，满足了城市建设对土地的巨大需求，促进了城市

经济发展,但也导致资源配置失衡,引发城乡非均衡发展,成为新时期农民利益流失的主渠道。据估算,仅1979—2001年,通过征地土地价格“剪刀差”从农民手中获得的利益就超过2万亿元^[3]。现行补偿标准仅以年产值倍数或统一年产值为基础,只考虑土地的农业收益,较少考虑被征土地的区位差别、基础设施和预期收益等由市场调节的因素,也没有体现出集体土地所有权应有的价值。这使得征地补偿标准既低于被征土地的市场价值又远低于土地被征收后在市场条件下的巨大增值收益。与土地征收后的增值收益相比,农民得到的补偿太低^[4]。据统计,在被征土地的增值收益分配中,农民只占到5%~10%,其余大部分归各级地方政府和土地开发者占有^[5]。这不仅使农民利益严重受损,而且加剧了城乡之间的差距,还抑制了农民收入增长的潜力^[6]。土地征收灭失了依附于农地所有权而存在的承包经营权,对于农户而言不仅意味着原来拥有的家庭资源禀赋发生变化,农民失去了获得持续性农业收益的机会,同时如非农就业等其他获利机会也会发生变化;而且少量的单一的货币补偿方式不足以为失地农民提供新的发展创业资本。农民依附于土地上的农业生产技能失去用武之地后,又缺乏足够资金进行新的劳动技能培训,在竞争日渐激烈的城镇劳动市场中处于十分不利的地位,导致农民收入增长缓慢且不稳定,必然造成与城镇居民的收入差距不断拉大。数据表明:中国城乡居民的收入差距已经从改革开放前的2.56倍,增大到2010年的3.23倍(表1-1)。据国际劳工组织统计,世界上绝大多数国家的城乡人均收入比都小于1.60,经济发达国家例如美国、英国等城乡人均收入比一般在1.50左右。而中国自从1978年改革开放以来,城乡人均收入比一直远远超过了1.50,成为世界上城乡收入差距最大的国家之一^[7]。

表 1-1 1978—2010 年中国城乡居民人均收入比

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
城乡人均收入比	2.56	2.41	2.50	2.24	1.98	1.84	1.85	1.85	2.12	2.16	2.16

(续)

年份	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
城乡人均收入比	2.20	2.20	2.40	2.58	2.79	2.86	2.71	2.51	2.46	2.50	2.64
年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
城乡人均收入比	2.78	2.89	3.11	3.23	3.20	3.22	3.28	3.33	3.31	3.33	3.23

数据来源：1999年前的数据来源于《新中国建国50周年统计年鉴》。1999年后的数据来源于国家统计局。中国统计年鉴[M]。北京：中国统计出版社。

2. 土地制度缺陷引发征地冲动、土地财政及土地腐败

现行征地补偿制度在征地权的行使、补偿范围的界定以及补偿标准的衡量等方面存在着诸多弊端，这直接导致了征地权的滥用和征地范围过宽，由此引发了政府征地冲动、土地财政和土地腐败等不良社会问题^[8]。现行法律规定，国家因公共利益的需要可依法对土地进行征收，但相关法律却未对公共利益作出明确界定，对公共利益的解释成为地方政府自由裁量的权力。根据现行土地制度安排，城市市区土地属于国家所有，城市郊区和农村土地除法律规定外，属于农村集体所有。而城市建设、经济发展需要占用农村集体土地时，征地是目前唯一可行的制度安排。与此同时，由于缺乏有效的农地产权安排，农民集体经济组织以及农民无法有效抵制来自强势政府对自己土地财产权益的侵袭。上述土地制度缺陷给征地补偿中存在的多征多占、乱占滥用以及低标准补偿等侵犯农民土地权益的行为留下了漏洞，导致政府的征地冲动缺乏有效约束。尤其是在征地低成本和高收益的现行制度条件下，征收土地越多，政府收益越大，这无疑更加剧了政府的征地冲动。

财权和事权的分割、地方政府发展经济的激励以及经营土地的误导，加之农地转用后的巨大增值收益，使得地方政府纷纷“以地生财”，将土地尤其是农地作为发展地方经济的“引擎”和“法宝”。大量农地被低价征收后，政府凭借在土地一级市场的垄断地位获得巨额土地出让收入，土地出让金在政府财政收入中占到了很大比重，引发土地财政现象。据统计，目前土地出让金收入普遍占