



C.B.J.J. 北京市社会科学理论著作出版基金资助

土地征用过程中 农民利益保护问题研究

STUDY OF PROTECTING FARMERS' INTEREST
IN THE PROCESS OF LAND EXPROPRIATION

王朝华 著

北京燕山出版社



C.B.J.J. 北京市社会科学理论著作出版基金资助

土地征用过程中 农民利益保护问题研究

STUDY OF PROTECTING FARMERS' INTEREST
IN THE PROCESS OF LAND EXPROPRIATION

王朝华 著

北京燕山出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地征用过程中农民利益保护问题研究/王朝华著.北京:北京燕山出版社,
2009.2

ISBN 978-7-5402-2079-2

I. 土… II. 王… III. ①土地征用—研究—中国 ②农民—问题—研究—
中国 IV. F321.1 D422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 078974 号

责任编辑:金贝伦 马明仁

北京燕山出版社出版发行
北京市宣武区陶然亭路 53 号南楼 5 层 100054
新华书店经销

北京永鑫印刷有限责任公司
720mm×980mm 1/16 开本 15 印张 270 千字

版次:2009 年 2 月北京第 1 版
印次:2009 年 2 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5402-2079-2

定价:38.00 元

中文摘要

20 世纪 90 年代以来,中国开始进入工业化和城市化的加速扩张阶段。由于中国实行征地制度,在土地从农业用地转为非农业用地的过程中,农民得到按土地原产值一定倍数的补偿后,永久失去了土地的承包经营权,土地的增值收益除了在各级政府之间分配外,原来的土地经营者完全被排斥在外。由于现行法律和政策之间的相互冲突,导致农民的土地财产权利屡屡被侵犯,加上制度性基础设施的供给严重不足,使农民保护和主张自己利益的成本极高。

本书以目前征地过程中存在的主要问题为基础,采取理论分析和实证分析相结合的方法,通过典型案例和实地调查,对征地过程中影响农民利益的因素加以分析;同时对现实中征地制度的创新模式进行探讨,并且模拟了让失地农民参与土地增值收益分配的方案,最后提出保护失地农民利益的制度构建。

本书的研究发现和结论主要集中在以下几个方面:一是目前我国征地制度存在的主要问题揭示了土地征用过程中非正常的经济关系,这种关系表现为土地所有权与经济利益的非等值流转和土地收益分配机制的混乱,造成这种非正常的经济关系主要是根源于政府的逐利动机、法制不健全和产权残缺。二是征地制度的两个核心问题是公共利益的界定和补偿标准的确定。公共利益的判定存在一定的难度,为了防止征地权的滥用,清晰地划分征地范围就成为一种替代的办法。三是每一种失地农民的安置模式都各有优点和不足,对失地农民的安置必须把做好社会保障工作和再就业结合起来。四是让农民以土地权益参与土地增值收益的分配,分享城市化、工业化的成果具有合理性和可操作性。从保护农民利益的角度出发,应该尊重农民的征地意愿。五是鉴于失地农民问题的综合性和复杂性,为了更好地保护失地农民的利益,必须构建一系列的制度,并且制度之间还应该互相衔接、互相配合、共同作用,只有这样,失地农民的利益才能够得到有效的保护。提出以下政策建议:第一,严格划定“公共利益”的范围;第二,界定政府行使的权力范围;第三,实行多元化的土地补偿方式;第四,保证征地程序的透明化;第五,成立专门的机构负责解决失地农民的问题。

关键词: 土地征用 农民利益 增值收益 安置模式

Abstract

Since the 1990's , China has entered a stage that the industrialization and the urbanization started to extend accelerately;Because of executing the land-expropriation system, farmer lost the ownership of the lands permanently after getting multiple original production value in the process of the farmland turning into the non-farmland.land value increment revenue is distributed among local government, but the original landowner is excluded.as the current law and the policy are mutually conflict, Farmer's land property right is repeatedly encroached, moreover ,supplying of the institutional infrastructure is severely deficient, the cost of protecting and laying claim to own land right is very high.

This book takes the existent key problem consisted in land expropriation system as foundation, adopting the theoretical and syneic syndrome analysis, from the model case and field survey,takes into account the factor that influence farmer benefits,probes into the reforming pattern which break expropriation system,simulates the scheme which make farmer who lost their land participate the allocation of land value increment revenue.

These following main conclusion are getted:The first, the key problem in the existent system announces the informal economic relationship, which exhibiting the inequivalent circulation of land ownership and economic interest,confusion of land income mechanism ,origins which causing these informal economic relationship are government's motivation of pursuing profit,imperfect legal system,deformity of property rights. The second, two core problems are defining the public interest and determinating the compensating standard.it is difficult to judge the public interest ,in order to prevent rights of expropriation froming abusing, clearly demarcating the range of expropriating become a substituting measure. The third, each kind of allocating modes for the farmer who lost their land has its advantage and shortage, in order to allocating the farmer,we must combine the social security with the reemployment well. The fiourth, it is rational and practical that let the farmer participate the allotment of the land value increment revenue by land right,enjoy the achievement from the industrialization and the urbanization. We should respect farmer's land expropriating will from the point of protecting farmer interest. The fifth: as a result of comprehensiveness and complexity of farmers'

interest, we must construct a series of system for protecting farmers' interest better, and all these system should coordinate and coherence mutually. only in this way can farmers' interest be protected well.

This book brings forward following policy suggestion: strictly limit the range of public benefit; define the power scope that the government exercise; practice diversified compensating way; assure the procedure of land expropriation transparent. establish responsible agency for settlement of the problem of the lost-land farmers.

Keywords: land expropriation farmers' interest land value increment revenue allocating modes

目 录

中文摘要·····	1
Abstract·····	2

第一章 绪 论

1.1 研究背景·····	1
1.2 研究目标与研究内容·····	2
1.3 研究思路和数据·····	2
1.4 研究方法说明·····	3
1.5 文献综述·····	3

第二章 理论基础

2.1 土地征用的一般理论·····	16
2.2 产权理论·····	23
2.3 社会保障理论·····	29
2.4 制度寻租理论·····	33
2.5 研究内容的理论框架·····	34

第三章 我国土地征用制度的变迁

3.1 土地对于农民的意义·····	36
3.2 建国以来征地制度的变迁·····	41
3.3 目前的征地制度和农地产权制度·····	47
3.4 征地制度存在的问题和产生的原因·····	60
3.5 征地制度改革与失地农民利益的关系·····	67

第四章 理论模型和实证分析

4.1 土地征用的理论模型·····	74
4.2 农户土地征用意愿的实证分析·····	77
4.3 案例研究·····	86

第五章 我国土地征用的增值分析与方案模拟

5.1 土地征用的主要途径·····	93
--------------------	----

5.2	土地增值的内涵和管理	97
5.3	土地征用寻租的根源	105
5.4	失地农民参与土地增值收益分配的模拟方案	109

第六章 对现行征地体制的创新

6.1	湖南咸嘉：集中开发安置模式	118
6.2	广东南海：以土地权利参与土地收益分配模式	121
6.3	山东德州：物业补偿和产权置换模式	125
6.4	江苏昆山：富民合作社模式	128
6.5	辽宁海城东三道：社区型企业模式	132
6.6	安徽芜湖：使用权流转模式	134
6.7	上海浦东：以土地换保障和再就业服务模式	145

第七章 保护失地农民利益的主要途径

7.1	相关的制度保护	156
7.2	征地程序保护	160
7.3	行为主体保护	161

第八章 结论和政策建议

8.1	结论	164
8.2	政策建议	165
8.3	进一步的研究和不足	166
	参考文献	168
	附录	175

图表目录

图目录

图 2.1	土地征用制度性寻租的层次结构	34
图 2.2	研究内容的理论框架	34
图 3.1	我国耕地面积变化	39
图 3.2	1997—2005 年建设占用耕地情况	61
图 3.3	固定资产投资与建设用地占用情况	61
图 4.1	土地征用是土地用途竞争配置的结果	74
图 4.2	考虑了外部性的土地用途竞争配置	75
图 4.3	政府调控的第三种方法	76
图 4.4	在极端的情况下,农用地的外部性超过建设用地边际收益的增加幅度	76
图 5.1	我国土地非农化的途径	96
图 5.2	我国土地征用的基本程序	96
图 5.3	土地增值分类示意图	98
图 5.4	土地转用增值空间分析	100
图 5.5	土地征用过程中的土地增值过程	101
图 5.6	农用地转为城市建设用地过程中的土地收益	102
图 5.7	集体土地征用一出让模式	108

表目录

表 1.1	居民对农用地景观的支付意愿	14
表 4.1	农户和村干部对土地征用的态度 (%)	78
表 4.2	对土地征用过程中主要问题的认识 (%)	78
表 4.3	土地征用对农户个人的影响	79
表 4.4	土地征用对当地社区的影响 (%)	80
表 4.5	农户参与征地谈判的意识 (%)	80
表 4.6	征地权的决定 (%)	80
表 4.7	对征地信息的了解 (%)	81
表 4.8	模型估计结果	83
表 5.1	20 世纪 90 年代以来我国土地有偿出让收益情况	104
表 5.2	七城市 1984~1995 年城市竞争力与城市建设得分情况	106
表 5.3	非农就业 6 个月以上劳动力月收入水平与特征	111
表 5.4	政策方案预算平衡表	115

第一章 绪 论

1.1 研究背景

20 世纪 90 年代以来,中国开始进入工业化和城市化的加速扩张阶段,这一趋势将成为今后几十年经济发展的主要特征。这一扩张带来 GDP 的高速增长、经济结构的加快转型和城市规模的迅猛扩张。但是,由于中国在土地制度改革方面的滞后,经济的高速扩张也造成相关利益方面的矛盾加剧,产生一系列亟待解决的问题。具体而言,由于中国实行征地制度,在土地从农业用地转为非农业用地的过程中,农民在仅得到按土地原产值一定倍数的补偿后,永久丧失了土地的经营权。由于政府垄断土地的一级市场,土地的级差收益除了在各级政府之间分配外,原来的土地使用者农民完全被排除在外;由于现行财税体制政府职能错位以及官员升迁制度的弊端,导致地方政府为追逐土地出让收入最大化而滥占耕地的倾向;在一些地方虽然出现集体建设用地进入市场,让农民分享土地级差收益的探索,但这些做法由于与现行法律冲突而难以推行;由于现行法律和政策之间的相互冲突,导致农民的土地财产权利屡屡被侵犯,加上制度性基础设施的供给严重不足,使农民保护和主张自己土地权利的成本极高。

我国征地制度形成于计划经济时代,从建国后沿用至今,尽管期间在征地补偿标准、审批权限以及征地程序等方面作了一些调整,但是没有从根本上触动征地制度本身,这与目前的投资主体多元化的趋势很不适应。尤其是现行征地制度在征地范围划分、征地补偿方面存在着诸多的弊端,这些弊端既导致了征地权的滥用,引起大量违法征地案件;又造成了“征而不用”、“多征少用”和“征而迟用”等长期困扰社会的现象,既影响了土地资源优化配置,又带来了大量的失地农民,影响了社会的稳定。征地问题在某些地方甚至已演变成较严重的社会问题,目前全国 1/3 以上的群众上访归因于土地问题,而其中 60%左右直接由征地引起。

农业用地转为非农业用地,期间,中央政府实施积极的财政政策,扩大基础设施建设规模,固然起了不可低估的带动作用。但工业化和城市化的加速,应该是农地大规模转用更为根本的经济动力。伴随城市化的加速,我国城乡协调发展的基础受到很大的冲击,农民土地权益遭到严重剥夺,成为制约农民收入增加的一个重要根源。按照我国《土地增值税暂行条例》,在城市中,原土地使用者出售土地使用权可以保留部分土地增值收益,那么为什么在征地环

节,农民就不能保留一部分土地增值收益呢?从实际情况来看,农地转换为非农用地后,增值收益除了政府拿走一部分外,其余事实上被其他土地使用者(如房地产开发商)占有了。为什么作为土地所有者的农民被排除在土地增值收益受益范围外,而除了代表社会的政府以外的其他利益主体却有权分享?

1.2 研究目标与研究内容

本研究的主要目标是分析土地征用过程中存在的主要问题和产生的原因,研究征地制度的核心问题,探讨目前的征地制度对农民利益的影响,从城乡协调发展的角度提出在土地征用过程中应如何保护失地农民的利益并对失地农民进行合理安置,研究农民分享土地增值收益的合理性和可行性,最后对如何保护失地农民的利益进行制度构建。具体目标有以下几项:

- (1) 探讨目前我国征地制度存在的问题和产生的原因。
- (2) 分析征地制度如何对农民利益产生影响。
- (3) 对实践中失地农民的安置模式加以探讨。
- (4) 分析农民分享土地增值收益的合理性和可行性。
- (5) 进行保护失地农民利益的制度构建。

主要有以下研究内容:

第一,分析目前征地制度存在的问题以及产生这些问题的主要原因。

第二,从征地制度和农民利益关系的角度,对土地征用进行制度分析。

第三,通过典型案例的选取和调查,对征地制度展开深入和具体的分析。

第四,对农户进行征地意愿调查,通过建立计量模型,分析有哪些因素影响农户的征地意愿;尽管征地制度带有一定的强制性,但是从保护农民利益的角度展开农户征地意愿分析,也将具有一定的意义;

第五,探讨现实中打破征地体制、合理安置失地农民的几种模式,并且加以归纳和总结。

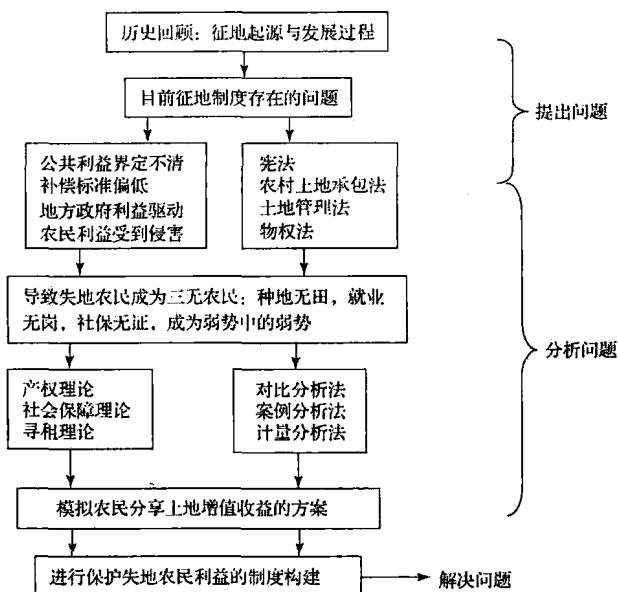
第六,分析农民参与土地增值收益的合理性和可行性,模拟保护失地农民利益的方案。

第七,就如何保护失地农民的利益进行制度构建。

第八,得出结论和政策建议。

1.3 研究思路和数据

研究思路如下:



数据来源

- 1、农户意愿模型数据来源于本人对北京郊县农户的调查。
- 2、网上数据和引用其他学者的二手数据。

1.4 研究方法说明

1、运用文献研究法分析征地制度的核心问题，总结征地过程中出现的主要问题并且分析产生这些问题的原因。

2、通过对农户的实地调查，获得相关数据，运用计量分析方法，建立农户意愿模型，分析影响农户意愿的因素。

3、运用案例分析的方法，对典型案例进行深入的分析，通过分析相关行为主体的行为，分析这些行为对农民利益产生的侵害。

4、运用比较研究法，分析比较征地体制的不同创新模式，总结每种模式的优势和不足，并且对每种模式加以评价，为我国的征地体制改革提供借鉴和参考。

5、通过模拟方案，分析失地农民参与土地增值收益分配的合理性和可操作性，从而为提出保护失地农民利益的制度构建提供参考基础。

1.5 文献综述

目前征地制度面临根本性改革，农民利益是土地征用过程中不可回避的

问题,现将相关文献分为:土地征用制度的核心问题、农民利益的状况、国外研究动态和相关研究的评述四部分。

1.5.1 征地制度的核心问题

我国 1954 年制定的第一部《宪法》宣布:国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定的条件,对城乡土地和其他生产资料实行征购,征用或者收归国有。在土地被征收以后给予相应补偿。因此,公共利益的界定和补偿标准的确定成为征地制度的核心问题。

1、关于土地征用的补偿问题

由于工农业产品价格之间存在“剪刀差”,这使得运用倍数法确定的土地征用补偿标准偏低(钱忠好,曲福田,2005)。研究表明,“剪刀差”修正前的农地收益价格仅为修正后价格的 40%左右,修正后的土地补偿价格只相当于农地价格的 2/5,而修正前用补偿倍数法计算的征地补偿标准仅相当于农地价格的 1/5(任浩,2003)。正如众多研究指出的那样,土地之于农民不仅具有生产性收益,而且具有非生产性收益,仅仅按土地生产性收益对被征地农民进行经济补偿是一种不完全补偿(钱忠好,2003)。按照现行法律规定,土地征用补偿费的第一项给集体经济组织,第二项给安置单位,第三项给农民个人,而且在相当多的地区,给农民的部分又被截留,农民所得甚少;现行土地征用按土地原用途,以农民生活在农村为标准,这显然有失公平。改革开放以来,低价征收农民土地,使农民至少蒙受了 20000 亿元的损失(陈锡文,2001),远远超过了农民因工农产品价格“剪刀差”被剥削的 6000 亿~8000 亿元的水平(王海明,2003)。

补偿标准存在漏洞:没有考虑农民的补偿风险;没有考虑土地的外部功能,忽视了土地所拥有的生态功能、社会保障功能等这些外在于市场的社会价值与生态价值,征地不仅关系到这一代人的利益,它也与子孙后代的生存和发展密切相关;没有考虑通货膨胀引发的价格上涨因素,随着现代社会城市生活水平的提高,拿着低微补偿款的农民面对城市高昂的消费费用,实在是捉襟见肘,力不从心。在制定补偿和安置标准时,不能将失地农民再以农民的身份来看,而要从一个城市居民的角度来看农民失去土地来到城市,他们所失去的就不仅仅是土地:失去工作;失去家园;受到忽视;发病率和死亡率增加;教育的损失;食物没有保证;丧失公共财产;丧失社会发言权。应将这些所失分别建立一个加权值,至于加权值的大小,需要用科学的方法来测算(陆迁,叶小雯,2005)。

在谈到征地制度改革的思路选择时有学者认为,提高征地补偿标准,需要政府让利。我国现行法律规定的征地补偿标准过低,长期以来存在政府挤压农民集体、集体截留农民补偿的问题。在建设用地价格由市场给定的情况

下，征地补偿标准过低，意味着留给政府的土地增值空间就很大。反过来说，要提高征地补偿标准，特别是要以流转的方式实现经营性目的的农地转用，就需要政府让出一部分土地增值收益。这也说明，要使提高征地补偿标准的征地制度改革能够顺利地整体推进，就必须配套完善调节土地增值分配的土地税费体系（王小映，2005）。

很多国家的政府和法院在实践中倾向于采用政府征用时的土地市场价值进行征地补偿（Nosai，2001），很多经济学家和法学家也支持这一观点（Fischel，Shapiro，1998），认为以市场价值对征用土地加以补偿可以提高经济效率，而以低于社会成本取得土地将会影响土地的优化配置。

与国外研究有所不同的是，在国内多数的研究将土地征用补偿限定在农地价值上（賈宪威，1995；许坚，1996），一些学者（陈江龙，曲福田，2002）坚持不完全补偿原则，并以土地的当前用途为补偿依据（周诚，2003；郭洁，2002），他们提出了细化现行征地补偿项目和提高各项征地补偿标准的改革方案。究其原因，主要在于我国学者多以“涨价归公”原则来设计征地补偿方法，认为社会经济发展导致农地自然增值，所以农地转换用途带来的增值收益应收归国有。

分歧主要在：土地征用补偿额的确定应当限定在土地的当前用途，还是按照被征用土地的最高最佳用途？如果坚持不完全补偿原则，则忽略了土地发展权的损害赔偿。从近年我国各地的征地制度改革实践来看，尽管模式各有不同，但多数改革方案从本质上仍限于对传统征地制度的改进，倾向于增加传统征地补偿项目和提高补偿标准。

我国学者在对土地征用补偿问题做了大量定性分析的同时，最新的定量研究主要有：按照成本法的估价公式计算出征地补偿费为出让土地的平均价格减去土地开发成本、利润、土地税费和土地所有者权益等四项（何晓丹等，2006）；从失地农民土地财产权益的实际损失补偿的角度分析，征地补偿费用标准可以根据下列公式计算： $B=C+U+J+T$ ，其中 B 为征地补偿费； C 为土地的机会成本； U 为城市居民最低生活保障待遇； J 为失地农民再就业培训费； T 为失地农民创造就业机会的基本投资差额（刘卫东，彭俊，2006）。

在实地调查的基础上，部分学者提出了征地制度改革的基本思路：正确对待农民的土地权利，发挥市场在资源配置中的基础作用，缩小征地范围，引导用地单位集约利用土地（刘守英，2008）。由于绝对补偿难以做出科学判断，因此，判断征地补偿的高低，可以使用两种方法，一是将征地前与征地后的农民所得进行对比；二是将集体和农民得到的征地补偿与政府土地出让纯收益进行对比（廖洪乐，2008）。

2、公共利益的界定。

随着城乡土地所有制改造的完成，特别是 1982 年宪法第一次宣布全部城市土地归国家所有之后，农地转为城市建设用地必须同时完成国有化，政府征地就成为农地转用的唯一合法的途径（周其仁，2004）。由于公平补偿不能涵盖所有受影响的利益，土地征收必须符合公共用途就成为政府行为的限制，这也是防止政府或者特殊利益集团寻租行为的屏障（Fischel,1998）。

但是，什么样的项目才算是符合公共利益？极端看法 1：只要能够推动经济增长，增加政府税收，增加就业就是符合公共利益的。这实际上囊括了几乎所有的征地项目，因为即使是明显赢利的少数人直接受益的项目（如商业房地产开发）都会产生上述效果，按照这样的看法，就没有必要区分公共利益和私人利益。极端看法 2：符合公共利益的项目必须是非赢利的，这样的项目在现实中少之又少，比如军事基地，公共团体，政府机关和公共绿地等。多数具有公共利益性质的项目虽然受益范围广，却可以设计一套有效的收费体系，从而具有较强的排他性（比如高速公路），因此公共利益的界定是有难度的（汪晖等，2004）。随着我国加入 WTO 以及各个经济领域投资主体的多元化，越来越多的传统上符合公共利益的项目具有了盈利性质，这不仅给征地带来了困难，也混淆了公共利益用地的非盈利性质与盈利性质之间的区别。

在我国现行征地制度下，非公益性征地剥夺了集体土地所有者的土地发展权（黄祖辉等，2002）。公共利益限定不足为政府滥用土地征用权创造了条件（汪晖，2002），导致国家土地征用行为缺乏规范，进而侵害农民的土地权益（郑振源，2000）。1992 年，某省 11 个县的 200 个大的用地项目中，属于公共事业的仅 42 项，而以盈利为目的的项目高达 148 项，其中，房地产项目 35 项（曲福田，1997）。

判定征地权的行使是否符合公共利益并非想象中那么简单，这是一个备受争议的话题，各国的实践也有所不同。加拿大规定，征地的目的必须为公共利益服务，征地的范围严格限制在为公共服务的交通、能源、水利、环境保护、市政建设、文物遗迹保护、学校医院以及社会福利院等（卢丽华，2000）。美国法律规定，政府行使土地征用权必须符合两个条件：其一，必须限于公共用途，适量使用；其二，必须给予公正补偿（刘书楷，1998）。在美国，对公共利益的认定经历了一个动态变化的过程，早期对公共用途的限定较为严格，而现在美国多数法院把公共用途扩展到包括具有公共利益的用途，比如贫民窟的改造，不在地主农场的征用（BarLowe，1978）；甚至与公共用途密不可分的其他用地，如高速公路的配套设施用地，包括停车场、加油站、旅馆等（李珍贵，2001）。在我国，为了农民的长远生计，要修改

《土地管理法》中与市场经济要求和保障农民权益不相适应的条款，包括对“公共利益的需要”作出明确的司法解释（刘守英，2008）

1.5.2 农民利益的状况

将从农民的土地权益、农民拥有的土地产权的界定、地方政府的利益冲动和失地农民的社会保障四个方面来说明农民利益的现状和遭受侵害的程度：

1、关于农民的土地权益。

我国《宪法》和《土地管理法》规定：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。也就是说农用地征用的目的很明确，既为了满足社会的公共需要。然而《土地管理法》又规定：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。在实际操作中，征地范围既包括了公益性的建设项目，也包括了经营性的建设项目，只要地方政府认为必要，就可以用征地的方式将农地转为国有建设用地。在土地征用中，农村集体以及农民作为农地的所有者处于被动和不利的地位，从决定土地征用，到如何确定补偿费以及安置劳动力等，都是政府和用地单位说了算。从而，在土地征用过程中，不管农民有什么意见，不管农民的生活出路有没有解决，都不会影响土地征用的进程。这些无疑对农民的土地权益造成侵害，同时也难以保证农民应有的经济利益。

在现有的制度框架下，进一步弱化了集体所有权，强化了农民承包经营权（周其仁，2000）。尽管《农村土地承包法》的正式颁布和实施，改变了我国长期以来主要依靠政策规定、合同约定界定和规范农民土地承包经营权的状况，为赋予农民长期而有保障的土地使用权提供了法律保障，但是，《农村土地承包法》主要是对土地农用时农民土地产权进行了文本上的界定和保护，对土地非农用特别是土地征用时的农民土地权益则缺乏有力保障，由此产生了农村土地产权安排上的公共域，而对公共域资源的价值掠夺不仅会构成福利攫取，而且会带来攫取损失或租金耗散。因此，要进一步改革和完善农村土地产权制度，明确农民的土地部分所有者主体的资格（钱忠好，1999），赋予土地承包经营权以物权属性（钱忠好，2002）。同时，《土地管理法》应该与《农村土地承包法》相衔接，对土地征用补偿制度进行修改，这些将有力的保障农民的土地权益，为农民在土地征用过程中得到应有的利益奠定制度基础。

从流民现象进行分析，在已有的城市化实践中，农民的迁移选择权利是缺失的。农民在城市化演进中的选择权缺失，既不利于城市化的进步，也损害了农民群体的利益。城市化、工业化与农民争地，不断地把农民排斥出土地是形成流民的根源。据估计，目前约有 4000~5000 万农民因征地失去或减

少了土地。而以现在的经济发展速度，到 2030 年，占用耕地将达到 5450 万亩以上，失地和部分失地的农民将超过 7800 万人。征地补偿数额根本不足以让失地农民长期定居于城镇，于是，就只能滞留于城乡边缘。农民之所以缺乏迁移的自主选择权，其根源在于农民群体尚未充分拥有对土地这种稀缺资源的财产权利。流民现象的真实起因乃是现存农地产权制度安排下，各利益群体的制度博弈。在集体所有制和家庭承包制下，农民不能拥有完整的土地产权。乡村政府或组织与农民群体分属不同的利益集团，具有不同的利益，因此，在这样一种产权配置状态下，乡村政府就可以利用自己所拥有的土地所有权和政治权威，进行实际上的土地处置和交易。由于制度的租金是轻易可寻的，因此现行的土地征用政策法规并不能成为他们进行土地交易的障碍。对于农民来说，由于并不拥有完整的土地产权，他们就不能够自由地处置土地。既然土地的处置和交易决策是由各级政府作出的，交易的大部分收益也将由各级政府获得，农民所能获得的就只能是土地交易收益的很小一部分（赵小滢，2005）。

法制体系比较健全的国家大多对国家征地有一套程序来限制国家的权力和保障土地所有者的利益免受非法征地的侵害。这些有效的程序规范简单说来就是要保证农民在征地过程中有：知情权；参与权；上诉权（李平，徐孝白，2004）。《农业法》第九章“农民权益保护”实施情况调查结果显示：土地征用制度对农民土地权益的侵害来自征地范围过宽和征地补偿过低两个方面。被调查农民中有 15.6% 的家庭土地被征用过，其中只有 74.2% 的农户获得过补偿；而在获得补偿的农户中，有 40.3% 的农户对补偿数额不满意（李小云，左停，2007）。在我国，集体干部利用程序保护措施的缺乏侵犯农民土地权益的表现可分为下述三类：截留土地补偿金；少报土地补偿金；将农民的土地补偿变相转移。

通过对土地供求中的矛盾性质发生的变化分析得出：农民只有土地的有限使用权，所以，农民也不可能得到更多的好处（张永林，2004）。其中的奥妙在于：在征地过程中，土地的所有权和使用权都实际控制在相关的政府和土地管理部门，具有控制权的政府和开发商进行交易；交易后，所有的这些权利都归了开发商；这些后来的交易和利益分配是与农民无关的。在土地征用和以后的交易中，国家的损失自不必说，最惨的是农民，最得利的是利用土地的利益集团和有土地控制权的社会成员。可以说，补偿安置原则、标准和数量是政府规定的，不是权利人平等谈判和自由交易的结果（张曙光，2008）。

2、农民土地产权的界定。

制度对经济绩效的决定性作用早已引起学者的注意（North，1990）。我