



农地非公益征收 控制研究

周洪文◎著



WONGDI FEIGONGYI
ZHENGSHOU KONGZHI YANJIU

 中国农业出版社

农地非公益征收控制研究

周洪文 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农地非公益征收控制研究 / 周洪文著. —北京:
中国农业出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-109-18025-3

I. ①农… II. ①周… III. ①农业用地-土地征用-
研究-中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 137553 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 刘明昌

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 7 月第 1 版 2013 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.625

字数: 175 千字

定价: 30.00 元

(凡才

出版社发行部调换)

本研究得到重庆市重点人文社科重点研究基地——西南大学农村经济与管理研究中心的立项资助，特此致谢！

摘 要

农地非公益过度征收及低价补偿，已对我国经济社会发展造成严重负面影响。研究这一问题产生的背景和成因，分析相关主体的行为，总结这一问题诱发的各种效应和产生的后果，探寻其管理与控制的途径与手段，对我国土地资源的科学配置与合理利用、对土地财富的公平分享、对缓解征地矛盾等，既具有理论意义，也具有现实价值。本书以制度经济学相关理论为依据，定性分析与定量分析相结合、逻辑归纳与演绎相结合，研究我国农地非公益征收控制问题。主要包括：首先从理论上阐释农地征收的特征及农地过度征收的动因，分析农地非公益强制征收的综合效应，然后分别从主体行为控制、数量控制、程序控制及控制手段设计几方面，论证农地非公益征收控制途径和方法，最后提出相关的政策建议。

目 录

摘要

第 1 章 绪论	1
1.1 征地与征地矛盾	1
1.2 前人的研究成果	3
1.2.1 国外成果	3
1.2.2 国内成果	8
1.2.3 简评	13
1.3 本研究的目的及意义	13
1.4 研究范围界定及主要内容	14
1.5 研究资料选用	16
1.6 研究框架和主要结论	17
第 2 章 理论借鉴	20
2.1 制度变迁理论	20
2.2 公共选择理论	24
2.3 公共利益与福利经济学	26
2.4 博弈论与委托—代理理论	29
第 3 章 农地公益征收和非公益征收	32
3.1 相关概念	32
3.2 公益用地与非公益用地	34

3.2.1	公益用地及其特征	34
3.2.2	非公益用地及其特征	37
3.2.3	公益用地与非公益用地的关系	37
3.2.4	两类用地边界及模糊空间	38
3.3	农地公益征收与非公益征收的方式	40
3.3.1	农地征收的理性方式	40
3.3.2	现行农地征收方式	43
3.3.3	政府强制征收的风险	44
3.4	农地过度征收的动因	49
3.4.1	政府征地冲动	49
3.4.2	农民不珍惜土地	53
3.4.3	用地单位投机	54
3.5	农地过度征收的实现	57
3.5.1	制度缺陷	57
3.5.2	政府强制	60
3.5.3	农民的弱势地位	61
第4章	农地非公益强制征收的效应分析	63
4.1	土地资源配置效应	63
4.1.1	农地非农化的不可逆性	63
4.1.2	政府统一征地、供地的规模效应分析	64
4.1.3	市场垄断效应分析	66
4.2	土地资源利用效应	69
4.2.1	工业用地低价出让效应分析	69
4.2.2	土地闲置损失分析	71
4.2.3	耕地减少效应分析	74
4.3	土地财富的再分配效应	76

4.3.1 制度租金、租值消散与寻租行为分析	76
4.3.2 土地发展权限制效应	77
4.3.3 农民保障方式变化效应	78
4.4 相关主体利益关系效应	80
4.4.1 政府与农民之间关系效应	80
4.4.2 政府与用地单位之间关系效应	81
4.4.3 用地单位与农民之间关系效应	83
第5章 农地非公益征收的主体行为控制	85
5.1 农地非公益征收中的主体及其行为特征	85
5.1.1 农地非公益征收中涉及的主体	85
5.1.2 中央政府及地方政府行为特征	87
5.1.3 村集体及农民行为特征	93
5.1.4 用地单位行为特征	97
5.1.5 多方博弈关系分析	98
5.2 政府征地冲动和征地行为的控制	104
5.2.1 中央发展战略转型与调整	104
5.2.2 地方政府土地财政替代	105
5.2.3 转换地方政府职能,创新地方干部考核方式	107
5.3 政府供地行为的控制	108
5.3.1 供地程序的监控	108
5.3.2 低价供给工业用地行为的监管	110
5.3.3 超高价供给商住用地行为的约束	112
5.4 用地单位土地投机行为的控制	113
5.4.1 用地单位竞买资格控制	113
5.4.2 投资开发时间控制	114
5.4.3 单宗地块交易规模控制	115

5.4.4	土地使用权转让及用途控制	116
5.5	农民及村干部行为控制	117
5.5.1	农民维权行为的引导与投机行为的约束	117
5.5.2	村干部违规行为的纠正与处罚	119
第6章	农地非公益征收的数量控制	121
6.1	土地利用规划约束	121
6.1.1	我国的土地规划体系	121
6.1.2	规划对非公益征收区域范围的约束	123
6.1.3	规划对农地非公益征收时序的约束	125
6.1.4	规划对非公益征收数量的约束	126
6.2	基本农田保护政策的约束	128
6.2.1	基本农田保护政策的约束途径	128
6.2.2	基本农田保护的约束机理分析	130
6.2.3	软约束的原因及改进途径	131
6.3	非公益用地标准的约束	135
6.3.1	人均建设用地指标控制	135
6.3.2	居住用地利用标准约束	138
6.3.3	工业用地利用标准约束	143
6.4	补偿安置标准的约束	148
6.4.1	关于补偿原则的再讨论	148
6.4.2	对现行补偿安置标准的质疑	150
6.4.3	合理的补偿方式和标准	152
第7章	农地非公益征收的程序控制	155
7.1	农民参与征收决策的途径与方式	155
7.1.1	农民参与征收条件决策	155

7.1.2 农民参与征收程序决策	157
7.1.3 农民参与征收价格决策	160
7.2 征收审批控制	161
7.2.1 审批体制	161
7.2.2 审批体系的控制特征	163
7.2.3 审批制度的完善	165
7.3 非公益征收程序的监管	166
7.3.1 监管主体	166
7.3.2 监管体系	168
第8章 农地非公益征收的控制手段	171
8.1 政府角色转换	171
8.1.1 转换目标	171
8.1.2 转换步骤	171
8.1.3 土地财政转换激励	172
8.2 非公益建设用地市场化	173
8.2.1 农地非公益转用的政府边界和市场边界	173
8.2.2 不完全产权市场特征分析	174
8.2.3 市场条件塑造	175
8.2.4 市场监管	177
8.3 土地增值收益分配控制	177
8.3.1 土地增值收益收缴程序控制	177
8.3.2 土地增值收益支出控制	178
8.3.3 农村集体与农户个人收益分配关系控制	180
第9章 结论与政策建议	182
9.1 研究的主要结论	182

9.2 政策建议	184
9.3 需进一步研究的问题	185
参考文献	186
后记	197

第 1 章 绪 论

1.1 征地与征地矛盾

我国自 1993 年确立发展“社会主义市场经济”，1995 年开始城市化加速，其后连续 10 年城镇人口比例的年均增长速度达 1.4% 以上。至 2011 年，城镇人口比例达 51.24%，城市数量增加到 658 个。全国城市建成区面积达 43 603 平方公里，建设用地面积 41 861 平方公里，建成区面积较 1999 年的 21 525 平方公里扩大了 1 倍有余。与此同时，近几年来，农地征收面积每年都在 3 000 平方公里以上，国有土地出让收入高速飙升，城市房价飞涨，耕地面积持续减少、逼近红线，由此引发了各种经济与社会矛盾。突出表现：第一，耕地持续减少。统计资料显示，全国耕地面积由 1996 年的约 19.51 亿亩* 减少到 2008 年的不足 18.26 亿亩^①，年均减少耕地超过 1 000 万亩，逐步逼近 18 亿亩耕地红线，粮食安全问题因此持续受到关注。第二，土地大量闲置或低效利用。国土资源部仅 2008 年就清理处置闲置土地 2.6 万宗，面积 6.6 万公顷；2010 年查处闲置土地 5 000 宗，面积 2 万公顷^②。第三，农民利益受损，社会矛盾激化。中国社科院

* 亩为非法定计量单位，1 亩=1/15 公顷，下同。——编者注

① 《中国统计年鉴》（2010 年）、《国土资源公报》（2009 年）。

② 《中国国土资源报》，2010 年 11 月 9 日。

法治蓝皮书认为“违法征地成农民最大威胁”，调研显示很多农民上访、纠纷案件乃至农村群体性事件都与土地问题有关^①。第四，地方政府对土地财政依赖性增强。近年国有土地出让金连年增加，2010年超过2.9万亿元，同比增加80%以上，超过2009年63%的增幅。一些地方土地出让收入达到财政收入的60%以上，甚至更高。连创新高的土地出让金，引发人们对地方政府收入可持续性以及经济发展模式的担忧。

上述种种矛盾，源于政府农地征收范围和数量的无序扩张，法定的、以公共利益目的为前提的强制征收权被滥用，土地征收演变为土地经营。非公益征收成为地方政府敛财的主要手段，同时也因为其高收益，成为引发各种土地利益矛盾的焦点。

在理论逻辑上，非公益领域的资源配置应当以市场手段为主，但由于我国长期以来的土地制度特征，也由于现行体制，为我国各地长期的高速增长提供了资源保障，其引发的矛盾在一定程度上被轻视，因而土地资源的市场化进程一直滞后，要改变目前状况，建立真正意义上的土地市场，仍然需要很长的时间。那么，在城乡一体的土地市场初步建立以前，农地非公益性征收行为仍将存在，但由于这一领域大量矛盾的存在，必须采取适当手段和途径对此加以控制。农地非公益征收控制，就是通过对农地征收主体行为的有效约束、对征收程序的规范，实现对征收范围、征收数量的控制，将非公益征收数量控制在与城镇化、工业化进程相协调的范围内，缓和目前征地领域存在的各种矛盾，实现土地资源的高效率配置及科学合理利用。

因此，本研究的问题界定为：农地非公益征收的控制。该问

^① 中国社会科学院法学研究所：《中国法治发展报告 no. 9（2011）》，社会科学文献出版社。

题可以分解为如下几个具体的问题：农地非公益征收行为有何特征？产生了怎样的经济和社会效应？对农地非公益征收实施有效控制的手段有哪些？如何通过内在的机制设计实现这些手段？为发挥这些机制的作用，需要哪些配套的政策？

1.2 前人的研究成果

1.2.1 国外成果

“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”。自诺思（Douglass C. North）于1981年在其新制度经济学代表性著作《经济史中的结构与变迁》中提出这一著名的“国家悖论”以来，“解释由国家界定和行使的产权的类型以及行使的有效性”，便成了经济学的关键问题之一，政府强制征收权的行使范围和条件问题，受到学者的重点关注。由于国外一般只因公共利益需要行使征收权，非公益建设用地主要通过市场交易，因此国外学者大多关注公共利益界定和公益性征收中的补偿标准问题。

（1）公共利益的内涵、特征及界定^①

公共利益的内涵是一个存在很大争议的问题。德国著名行政法学家汉斯·沃尔夫（2002）将公共利益分为一般公共利益、特殊公共利益以及与上述公共利益既相区别又联系的行政利益。美国的罗斯科·庞德（2007）认为，公共利益可以分为以下两大类：一是作为法人的国家利益，二是作为社会利益监护者的国家利益。关于公共利益的特征，罗尔斯（1988）指出公共利益的特

^① 关于公共利益的内涵、特征及界定问题，在法学界受到更多的关注。本部分内容主要参考法学博士肖顺武的博士学位论文《公共利益研究——一种分析范式及其在土地征收中的运用》，西南政法大学，2008年。

征包括：①存在所谓免费搭车问题。如果公共利益已被生产出来，那么任何个人对这一利益的享有就不会因其没有做出贡献而减少。如果公共利益没有生产出来，那么他的行为无论如何也不能改变这种状况。这样，国家必须负责管理并从财政上支持公共利益，就必须强制实行某些要求纳税的有约束性的规则。②假设公共利益对每一个人都是有利的，并且所有人都同意这种公共利益的安排，那么，从每个人的观点看，强制手段的使用都是完全合理的。③基本的公共利益的特点使集体协议成为必要，并且所有人都应当可以确信这些协议将被尊重。④当公共利益是公共的、不可分的时候，这些利益的生产将引起其他利益的得失，这些得失可能未得到那些安排这些利益或决定生产这些利益的人的考虑。因此在极端的情形中，即便只有一部分公民纳税以支付公共利益费用，整个社会仍然受到所纳税款的影响，所以公共费用的总额就可能不同于如果所有的得失均被考虑时它将具有的数额。日常生活中所见到的这方面情形是部分的不可分性和较小的公共性。⑤既然用于生产公共利益的社会资源的比例问题不同于生产资料的公有制问题，那就没有必要把这二者联系起来。关于公共利益界定的标准，以土地征收为例，界定公共利益的标准在美国至少可以归纳为如下四点（林来梵，陈丹，2007）：①受益对象标准。即公共利益的非排他性，决定了必须禁止土地征收只为“可以辨识的特定人”牟取私利，与此同时，该标准也否定了某一特定方因征收行为而得益是以另一特定方的受损作为代价的情形。②私益程度标准。即当征收是由私人来推动或私人将会从中获益时，如果公共利益仅仅是附带的或者仅仅是一种借口，那么就应当予以禁止。③公益效果标准。即如果征收直接服务于公共目的，或直接满足了公共利益的要求，财产是否转移给私人并不那么重要。④情景必要性标准（situational necessity）与利润

分配准则 (division of surplus) (Richard Epstein, 1985)。前者意味着, 在为公共目的而征收他人土地时, 征收人必须由于外部原因而不得利用他人土地, 以防止出于专断而随意剥夺他人财产; 而后者指的是在为公共目的而进行私人财产的征收时, 其利润的分配必须与严格意义上的公共物品分配情形保持一致, 以避免征收成为权势者获利的工具。

(2) 征地补偿的理论基础研究

主要有既得权说、恩惠说、社会职务说、公用征收说、公平负担平等说、特别牺牲说等(陈江龙等, 2002)。既得权说认为, 既得权是合法的, 应当得到绝对保障。由于公共利益的需要使其遭受经济损失, 应当基于公平原则给予补偿。恩惠说认为, 国家权利和公共利益至上, 国家因公共利益侵害私权没有补偿的必要, 即便给予, 完全是出于恩惠。此观点带有专制色彩, 难以说明现代的土地征用补偿制度。公用征收说认为, 国家既要保障个人财产, 也有权征收私人财产。因公共利益而发动的合法征用, 国家可以不承担赔偿责任, 但为求公平合理, 仍应给予被征用人相当补偿。社会职务说认为, 国家承认私权利是促使个人尽其社会成员责任、承担社会职务的手段。所有权从其产生开始, 就具有自由和义务双重性。个人财产被征用后, 国家酌量给予补偿, 才能使其社会职务得以继续履行。公共负担说认为, 若政府活动出于公共利益目的, 则其成本不应由受害人单独承担, 而应由社会全体成员分担, 即国家以全体纳税人缴纳的金钱来补偿受害人所蒙受的损失, 实现在全体公民和受害者之间的利益平衡。特别牺牲说认为, 国家的合法征地行为对人民权利所造成的损失, 与国家课以人民一般的赋税不同, 它是无义务的特定人为整个社会所做的特别牺牲, 应当由全体人民共同分担、给予补偿, 才符合公平正义精神。这几个学说中, 特别牺牲说日渐被广泛接纳。从

这一学说出发，土地征用补偿作为一种利益调节的技术方式，将无义务的特定人所受特别牺牲分由全体人民共同负担，这样做的目的在于谋求国家公益和个人私益之间的协调，以达到法制、生活的安定。特别牺牲说在实际当中比较容易被接受，也较有说服力，多数国家和地区通常采用此理论对被征地主体进行相应的补偿。

（3）征地补偿标准制定的原则

基于特别牺牲说理论，目前世界各国制定征地补偿标准的原则主要有三种：完全补偿、不完全补偿和相当补偿。完全补偿强调“所有权神圣不可侵犯”，认为强制征地是对“法律面前人人平等”原则的破坏，因此应最大限度地弥补被征地者因征地造成的财产状况变动而引起的损失。常以市场交易规则为基础，补偿的范围广、项目细化，甚至包括非经济上的损失，如新的生活环境的不适、精神上的痛苦等。目前发达国家的征用补偿以完全补偿居多。不完全补偿原则强调的是“所有权的社会主义义务性”，认为财产权因负有社会义务而不具有绝对性，可以基于公益目的的需要而依法加以限制，因此征地虽然对于财产权有所损害，但基于公共利益的需要可以依法剥夺而仅给予合理补偿，补偿范围仅限于被征用的财产的价值，可以量化的财产上的损失、迁移损失、营业损失以及各种必要的费用等具有客观价值而又能举证的具体损失，也应当给予适当的补偿。难以量化的精神损失、生活权损失等个人主观价值损失，应当视为社会制约所导致的一般牺牲，个人有忍受的义务，不给予补偿。相当补偿原则认为，由于特别牺牲的标准是相对的、活动的，因此对于征地补偿应分情况而采用完全补偿原则或不完全补偿原则。一般情况下，本着宪法对财产权和平等原则的保障，特别的财产征用侵害，应给予完全补偿，但在特殊情况下，可以准许给予不完全补偿。各个国家在