

农地征用机制小议^{*}

何 敦 煌

(厦门大学经济系)

部份农用地向非农用地转化, 是社会经济发展的客观规律和城市发展的必然过程, 也是世界各国因经济发展引起土地利用变化的共同规律。在城市化过程中, 一个国家的土地利用状况会自然形成三种不同的用地格局: 市区用地、郊区用地和农村用地。并且随着经济发展, 这三类用地将以定向形式动态变更, 使农地不断向非农地转化。改革开放以来, 我国经济得到迅猛的发展, 农地非农化过程也以同步甚至超前步伐发展。根据我国的土地制度和现有国情, 这一过程是以两个基本形式: 农地的征用和占用来得以实现的。农地占用是农村内部在土地所有制不变前提下的一种农地非农化过程, 它是当前农村非农产业蓬勃发展, 农村人口增加和农民住房水平提高的必然结果。而征地则与城市经济发展和市区面积的不断拓展密切相关。当今世界上, 尽管各个国家的土地制度不尽相同, 不论是土地所有人享有处分自己土地绝对自由的私有土地制国家(如美国、日本), 或是仅有相对土地处分权的土地两权分离制国家(如英国); 但在取得公益用地时, 所采用的最普遍方法均为征用土地。

在我国征地是指将集体所有制农地在转为国有的前提下改为非农利用的一个过程(广义的征地还包括国家对原已划拨和出让的国有土地使用权的征用回收)。由于征地过程同时伴随着土地所有权和使用权的转

移, 这就涉及到土地的权属和利益的变更, 对此本文试从法律、经济和行政等方面对其机制加以探讨。

1

就征地的法律机制而言, 我国宪法早就明确规定: “国家为了公共利益之需要, 可以依法对土地实行征用。” 1986年6月25日颁布并经1988年12月29日七届人大常委会修定的《土地管理法》则对征地的主体、目的、条件、性质、秩序、审批权限和补偿费用等作了具体、明确的规定。这些法律表明征地的机制包括了如下几个方面:

1.1 征用主体的确定性

土地征用具有专属性。《土地管理法》第21条规定: “国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业需要征用集体所用的土地,” 因此, 征用是国家作为全社会的组织者与管理者而依法行使的一项专用权利, 只有国家可以为之。这就排除了其他组织和个人享有这一权利的疑义和可能。

1.2 征用目的的明确性

法律规定“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业”而征用土地。这表明征地的目的在满足社会的公共需要。国家基于公共目的而征用土地, 体现土地征用制度的法律价值。按照《土地管理法》第22条规定, 只有“列入国家固定资产投资计划的或者准许建设的国家建设项目, 经过批准”后, 方可征用。这表明, 征地是否满足公益需要是作为判断征用合理性与否的重要依据。

* 1995年8月28日收到本文修改稿。

1.3 征用性质的强制性

土地征用是一种强制行为。它不是以市场上双方合意方式取得，而是不问土地所有者是否同意，依照法定程序，给予公平补偿后，强制取得土地所有权。因此，《土地管理法》第23条规定：国家征用土地时，“被征用单位应服从国家需要，不得阻挠。”这就排除了被征用对象不服征用而拒绝的可能性。

1.4 征用客体的权移性

《土地管理法》第24条规定：国家建设所征用的集体所有制的土地，所有权属于国家，用地单位只有使用权。

1.5 征用过程的程序性

合法的征用程序，是用地单位按规定向县级以上政府土地管理部门提出申请，经审批后，征地双方就土地征用数量、范围、补偿、安置等问题协商议定，最后由土地管理部门划拨土地。这在《土地管理法》第23条、第25条、第26条以及国务院1991年1月4日颁布的《土地管理法实施条例》第四章第18条均有具体而明确的规定。

1.6 征用行为有偿性

征地必须支付费用。国家在征用土地时，为避免使土地所有者合法权益遭受经济上的特别损失，因此，规定对因土地征用所发生的损失应给予合理的补偿。在我国是由土地补偿费和安置补偿费、地上附着物补偿费、青苗补偿费等项目组成。《土地管理法》第27~第31条对这些征用补偿费的范围和数额也作了大致的规定。征地的有偿性在法律上保护了被征用者因失地而造成的利益损失。由此可见，土地征用补偿属于行政损失补偿的范畴，它与民法中基于侵权行为的损害赔偿性质迥然不同。这一点至关重要，因为它是区别土地征用和没收的标志。

总之征地的法律机制从法律角度为征地行为提供了依据。它表明征地是一具备确定主体，明确目的，强制性性质，权属转移，规

范程序和利益补偿的土地权属变更行为。它为征地过程提供了法律上的保证，是征地行为得以顺利进行的基本前提。

土地是人类的生存之本，是“财富之母”。这表明土地和人类的切身利益密切相关。土地所有权包括了对土地的占有、使用、处置和收益等权利，这其中土地所有者从其所占有的土地上获取收益，应被视为是土地所有权的一个重要方面和实质体现。因此，征地尽管是一种特殊的、强制性的土地权属变更行为，其围绕着征地行为的利益补偿机制也必然成为整个法律机制的关键所在，它包括了有关征地利益补偿的原则、范围、标准、方法诸方面。

有关征地的补偿原则，根据陈泉生研究，^①目前世界上大致有三种说法。①完全补偿原则。该原则从“所有权神圣不可侵犯”观念出发，强调“法律面前人人平等”，认为征地是对土地所有者财产权的侵犯。由于财产权保障的核心在于损失补偿，因此，该原则主张：“补偿应包括一切附带损失”，即不仅限于征用的客体，且还包括与该客体直接或间接关连以及因此而延伸的一切经济和非经济上的利益上补偿。②不完全补偿原则。该原则从所有权的社会主义义务性观念出发，认为财产权因负有社会主义义务而不具有绝对性，可以基于公益的需要而依法加以限制。该原则主张：补偿应仅限于被征用财产的价值，至于其他损失（难以量化的精神上、个人主观价值的损失），个人有忍受的义务，不应予以补偿。③相当补偿原则。该原则认为对于土地征用补偿应分别情况，而采用上述两种方法，一般应给予完全补偿，特殊情况下，可采用不完全补偿。世界各国关于土地征用补偿的原则各不相同，即使同一国家，随着权利观念从权利所有化向权利社会化的转变，也有不同的规定，也大致经历了完全

①陈泉生，论土地征用补偿，福建土地研究，1994年第1、2期

补偿—不完全补偿—相当补偿的阶段变化。但就世界整个发展趋势看,对于国家合法行为为所造成损失,其补偿范围与标准均有逐渐放宽的趋势。

我国宪法对土地征用之补偿原则,尚无明确之界定,但从《土地管理法》等有关法规对土地征用所作补偿的具体规定而言,很明显是属不完全补偿原则,因为它将补偿仅限于被征用客体有直接关连的经济损失范围之内(包括上述土地补偿费等四项),而对于与被征用客体有间接关连以及因此而延伸的其他附带损失未规定予以补偿。且就其规定的补偿范围和标准而言,与世界其他国家相比,亦显得范围偏小。由于改革开放以来,我国农村面貌已有了根本性的变化,农民的生活水平也有了很大的提高,在很多地方,按上述规定给予的补偿,已显得难以解决实际问题了,因此,有人认为应对目前我国土地征用的有关立法进行必要修改,扩大补偿范围,将残余地分割损害,通常所受损失以及其他各种因征地所致的必要费用等可确定、可量化的财产损失列入补偿的范围,以确保被征用人的合法权益。同时还应当提高补偿标准。本着补偿以相等为原则,损失以恢复为原则的精神。土地补偿的标准应接近于正常市价,以维持农民现有生活水平,避免土地征用与地产经营中出现较大差距。鉴于补偿问题在很大程度涉及经济关系,因此,须就征地的经济机制进行必要的探讨。

2

经济体制改革前,国家对农地的征用基本上是一种行政行为。除了一定量的补偿费外,征地过程的经济关系不明,经济成分不大。经济体制改革以后,我国的社会经济关系发生了明显而巨大的变化,社会主义的市场机制已经或正在各种经济领域初步形成,征地过程亦不例外。具体而言,城市土地使用者和农村集体组织在以国家为中介围绕土

地权属所形成的征地关系,已经有了明显的变化。首先,就国家与城市土地使用者关系而言,在改革前,被征用土地究竟是城市土地使用者的财产,还是国家财产,至少在1982年宪法修正案被通过之前是模糊的。两者间并未明确发生任何有关土地权属的买卖和租赁关系,国家也未在这一过程中向城市土地使用者收取除手续以外的任何费用。土地制度改革后,国家明确宣布对城市土地拥有所有权。换言之,一切城市土地使用者都仅拥有土地使用权,而且这一权利是通过国家有偿、有期限地向土地使用者出让或出租的。表现在征地过程中,城市土地使用者的征地费,就不仅只是向农村集体支付的各种补偿费和安置费,而且还应包括其向国家支付的各种费用。例如:当前我国一些地区的征用费,除了直接向被征用者支付的各种补偿和安置费用外,事实上还包含了需向政府交付的各种费用,如耕地占用税,垦复基金,道路配套费、粮价补差费等;征用菜地还需交付菜地建设金。这样,国家与城市土地使用者之间在征地过程中发生的关系已初步有了市场交易之性质。这就在一定程度上体现了国家作为被征用土地新的所有者所必须具有的经济利益权。其次,在征地当事者双方,即农村土地所有者与城市土地使用者之间关系也发生了变化。改革之前,尽管后者也向前者支付了一定的补偿费用,但这仅是双方按国家规定办的一个例行手续而已。改革之后,两者间关系已不再是简单的照章办事了。两者之间关系复杂化的根本所在是围绕被征土地发生的利益关系。尽管国家理论上规定的补偿费标准依然存在,但由于各自间越来越明确的利益关系,它们间经常要就征地费用的补偿项目和数额进行激烈的争执。这表明国家原有规定的征地费标准之约束力已相对下降,土地所有权的实际转移,更多的是在两者间就征用费确定的讨价

还价过程中实现的。从这个意义上说，征地已从一个单纯的行政行为逐渐向市场行为转化。这一看法可以从当前各地区征地费项目的增多和总额增大得以证明。除了改革前明确规定的四项费用外，一些地区还增加了农房动迁安置费，乡镇企业的动迁安置费，安置农民住房、建房费等项目，单位面积的征地费用更是成倍增加。

事实上，在征地过程中，征地费之所以成为征地行为之核心问题，其实质是国家、农村土地所有者和城市土地使用者三者间围绕着被征土地权属转移所发生的利益关系的重新界定。如果用市场经济观点考察征地过程，那么征地费正是征地行为之价格。从市场的角度出发，征地费不能如改革前那样仅是对原土地所有者单纯的经济补偿，还应该包含有因失地带来的社会损失补偿。例如，当前某些地区征地费用包含的粮棉地垦复基金和菜地建设基金，一般即根据重新开垦该类耕地所需的费用计算。这类征用费项目已相当于耕地的重置成本。这一事实说明改革以来征地费性质已发生了变化，整个征地费已包含了农民原土地收益损失的补偿和政府新垦耕地成本两个主要部分组成。从某种意义上说，这种征地费已经带有了土地机会成本的特征，它已具有地价的性质。这正是改革以后国家规定的征地费补偿项目增多的重要原因之一；也是征地费用不断增加的原因之一。当然，征地费用上升还和补偿项目本身价格上涨密切相关。农产品价格上升，人均占地下降，土地补偿费和劳动力安置费自然增加，这在一定程度上还反映了土地的稀缺加剧。

除了国家和城市土地使用者在征地费问题上利益的调整外，征地当事双方围绕征地费产生的利益矛盾和统一也是明显的。从被征地农民来说，他们虽然在征与不征的问题上没有选择的余地，但在决定征地费高低问

题上却具有相当大的发言权。他们或者认为国家的征地标准尚不足以补偿他们的失地损失，或者即使国家规定的征地费能补偿他们原有的损失，但一旦他们意识到土地被征用后将产生更高的效益时，他们也要求从征地费中分享部分收益。这就导致在征地费上要求超标准支付或“高价征地”现象。而就征地者之方而言，他们当然不愿超标准付费，但如果这种“讨价还价”的过程拖得太久，势必影响征地者预期的收益，造成更大的破费，在这种情况下形成的征地费在很大程度上已不完全是按标准费用，而是价格协调，利益妥协，矛盾统一的结果。这样形成的征地费用固有不合理也不规范的一面，但毕竟反映了一定的供求关系，说明市场机制已在传统的征地过程中开始起作用。

3

称土地是一种特殊商品，这不仅指它是人类的生存之本和一切“财富之母”，指它的稀缺性，还在于它具有双重属性：任何一块土地都是国土的有机组成部分之一。因此任何一个国家都必须对其属内的土地，拥有最高的所有权和最终的处置权。而非国有之土地所有者，则不能随心所欲地处置和使用土地，例如：不能毁坏它，不能荒废它，不能拒绝国家的征用等等。这一点古今中外概不例外。就我国而言，它表明我国农村集体土地实际上是具备双重权属关系，或者说现有的集体土地所有权是一种不完全的，受到一定限制的所有权。国家对其经济关系具有法定的最终决定权。因此，如果说征地行为具备市场机制的话，那末这一市场无疑应是一个由国家垄断为主的不完全市场。换言之，国家必须始终保持对征地市场的宏观控制，必须形成统一的征地市场，并把它和现有的城市土地使用权出让市场并制接轨，形成供需大致均衡的土地一级市场的二个有机组成部分。我国现行法律规定的征地范围既包括

了国家公益性的建设项目,也包括了经营性建设项目,而且改革开放以来,某些非国家建设(外资、私营)用地,事实上也是通过征地取得。土地使用上不同的利益机制来自于同一的取地手段和大致一样的置地成本,显然是不合理的。为了把征用性质不同的公益用地和国家公共政策,产生政策重点扶持的项目用地和一般赢利性用地的征用严格分开,区别对待,防止由于“市场失灵”导致的自发性配置的局部性,可对征地市场实行征用和征购双轨机制。对公益性用地,实行“征用”,其性质是政府强制购买。由于用于公益事业,其投资效益较低,甚至可能为零,因此,其补偿原则宜用不完全补偿。对经营性用地实行“征购”,其性质是经营性购买。由于用于经营投资,其投资效益通常较高,一般可得高额利润,因而其补偿原则宜用完全补偿。这里所谓的“征用”才是真正意义上的“征地”,它只适用于公益性用地。当今世界各国土地征用制度,不管是称之为“最高土地权”(美国)、“强制收买”(英国),还是称之为“征收”(法国)、“土地收用”(日本),均只指这种意义上的征地。但是土地市场的建立,必须立足于维护国策,科学规划和严格审批的原则下。具体而言,国家在制订合理的用地计划和科学的城市规划基础上,对每年进入征地市场的农地数量、等级、价格和征用方向要有明确具体的计划、规范和控制;要维护“切实保护耕地”的基本国策,尽可能不征或少征耕地,并通过建立城郊耕地保护区和基本菜地等措施,保证城乡生产和生活的正常运转;在征地费的确定上,要尽可能兼顾国家、集体和个人三方面利益,既要避免政府部门凭借其

在征地行为中的垄断地位,扭曲市场供求信息,随意定价或者形成“低进高出”的趋利价格;又要严禁集体或个人由私欲纵使导致在征地过程中无理纠缠、漫天要价。目前正在我国一些地区推行的统一征地和征地费包干制,就可以视为改革征地制度,完善征地机制和强化宏观管理的一个尝试。

征地是土地开发利用中的一个重要环节,为实现土地资源的优化配置,建立一个以国家宏观调控为主,市场运行为辅,在宏观调控中,以经济、法律机制为主,以行政机制为辅的征地市场,看来是势在必行之。当前我国正处于传统计划体制向社会主义市场经济体制转轨的过渡时期,有关征地之经济、法律和行政方面的理论体系还有待不断完善和发展,现实中也出现了大量棘手的问题:一方面“征地难”问题随时可见,另一方面“滥征地”现象又无处不在。例如:1993年全国进行的清理开发区工作,共查出在新设立的2804个各级各类开发区中,有78%属于滥设的开发区,其涉及土地面积多达76.2万公顷^{*}。这种缺乏用地规划严肃性、盲目攀比,大面积设立开发区现象,严重脱离了我国经济水平和开发实力,必然造成严重滥征地,占用耕地行为。致使1993年全国耕地净减62.5万公顷,这是与“合理利用每一寸土地,切实保护耕地”基本国策的背道而驰。这些问题都有待于认真研究和尽快解决。

最后,为了保证征地过程上述机制的有机配合和协调运转,为了更有效地解决现实中已出现和将要出现的各类问题,完善土地管理制度,健全土地管理机构和培养高素质的土地管理人材,就是当务之急了。

^{*}李瑞环:关于农用土地的几个问题,在八届全国政协常委会第七次会议上发言,1994年7月1日

(本文编辑 谢现正 陈振彪)