PLC 工 作 论 文

w020

2009.10

北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

如何实现征地制度改革的系统性突破

——兼论对《土地管理法》修改草案的建议

PLC WORKING PAPER SERIES NO.020

http://new.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx

2009．10

汪晖　浙江大学公共管理学院土地管理系　副教授

北大-林肯中心　研究员

陶然　中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心　副研究员

北大-林肯中心　研究员

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

#文章仅代表作者个人观点，不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权，若需转载或引用文章中任何内容或数据，须事先得到版权所有人的书面许可，并明确标注资料来源。

如何实现征地制度改革的系统性突破

--兼论对《土地管理法》修改草案的建议

汪晖　陶然

一、引言

土地问题不仅是中国历史上朝代更替过程中的一个主要问题，也是30年前中国经济改革得以起步的一个关键所在。1970年代末和1980年代初开始的中国改革开放进程就是从农村土地制度改革开始的。这项制度改革通过赋予农民生产决策权和收益权极大调动了农民生产的积极性，促进了农业增长和农村经济发展。实际上，以土地改革为核心的农村改革极大地解放了被计划经济时期人民公社体制、计划价格体制乃至于以重化工业发展优先的发展战略束缚的社会生产力，并为农民收入和生活水平的提高、城乡粮食和副食品供应的保障，以及80年代以乡镇企业发展为标志的乡村非农产业大发展打下了良好的经济基础。

随着本世纪以来中国经济发展水平的快速提高，中国的城市化进程开始加速度推进。城镇化加速在带来农村人口大规模向城市迁移的同时，也带来了城市空间维度的大幅度扩展。但是，在现有的征地制度、政府财政体制和行政管理体制安排下，地方政府利用土地生财的行为不仅使得失地农民基本财产权益难以得到有效的保障，而且也带来地方政府土地预算外财政缺乏透明度、各类工业开发区过度扩张、商住用地价格飙升、投资过热乃至农村非农建设用地大幅度增加、以租代征、小产权房大量涌现等一系列问题。在既有征地制度下，失地农民往往无法得到合理补偿，很容易引起失业和社会不稳定现象。这就使得工业化和城市发展过程中地方政府与失地农民之间在土地增值利益分配上的矛盾日益突出，出现了很多与征地有关的各种群体性事件和集体上访现象，严重 地威胁了社会和谐和政治稳定。

2008以来，国土资源部组织力量开始对《土地管理法》进行修订，2009年4月最新一稿修订草案吸收了地方政府、中国社科院以及国土资源部各相关司局的意见，并打算年内报送国务院法制办后提交全国人大审议。在这个过程中将向全社会公开《修订草案》，征求社会各界的意见。最新一稿《土地管理法修订草案》涉及范围很广，尤其在征地方面，《修订草案》单列一章，整合和新增了与征地有关的法律条款，涉及范围之广，足以体现这次修法中中央政府进行征地制度改革的决心。其中新增了第六十八条、第七十一条、第七十三条、第七十五条和第七十六条，规范了征地范围、征地补偿争议裁决、被征地农民社会保障制度、征用土地以及农村房屋拆迁补偿。修改了原四十六、四十七、四十八、四十九五十条，规范了征地补偿标准、征地程序、征地补偿费分配和监管和就业安置问题。

从内容上来看，修改草案的内容基本上涵盖了征地制度涉及到的方方面面。

《修订草案》涉及到的另一项重要改革，是关于集体建设用地流转问题。实际上，在很大程度上，征地制度改革和集体建设用地入市是一枚硬币的两面，允许集体建设用地入市就意味着这一部分土地就不再通过征收收归国有。因此，征地制度改革推进到何种程度，也就决定了集体建设用地入市的范围，甚至决定了建设用地之外的集体土地（主要是农用地）的命运。长久以来，学术界和政府部门都十分关注集体土地权能缺失的问题，很多学者都期望集体土地产权有朝一日可以和国有土地产权可以“平起平坐”。2007 年我国《物权法》的颁布实施，以及 2008 年中国共产党十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，也都开始逐步体现“平等保护物权”的精神。但是，如果我国的征地制度不进行根本性的改革，征地权依然借助公权力强行介入非公共利益领域，那么集体土地产权就永远不可能与国有土地产权“平起平坐”。所以，从这个意义上来讲，在这轮《土地管理法》的修订中，征地制度的改革是一个核心的内容。从某种意义上说，集体建设用地入市不过是完成征地制度改革之后的一件“副产品”而已。如果前一个问题能够得以顺利地推进，那么集体建设用地入市中的很多问题就可以迎刃而解了。

关于我国征地制度现存问题和如何改革的学术研究与相关政策讨论由来已久。最近一次激烈辩论应该是在 2004 年《宪法》修正案出台的前夕。“限定征地范围、界定公益性用地项目、取消按原用途补偿”等一系列征地制度改革的建议也正是在当时的背景下提出来的。但从总体上来看，2004 年以来中国进行的各种征地制度改革还是依然局限于有限度的提高征地补偿标准、提供被征地农民社会保障等修修补补式的调整，并没有从根本上触动既有的征地制度本身。

我们认为，提出一个更彻底的改革目标是相对容易的，但值得学界深思的问题，是为什么主流学界和政府部门部分官员提出的理想改革目标那么难以被推行下去？隐藏在征地制度改革背后的约束条件到底是什么？

在本文中，我们试图在讨论土地征用的一些基本理论和操作争议问题的基础上，对上述问题给出一个初步的回答。同时我们将结合现有的《土地管理法》修订草案，给出具体的修法建议。本文剩余部分安排如下：第二部分讨论征地制度改革涉及到公共利益界定问题；在第三部分，我们将首先探讨征地补偿如何才算合理的问题，然后结合各地的实践来考察一些地区在征地补偿政策上进行的有益创新；第四部分，结合对目前地方政府“土地财政”行为的分析，讨论了目前我国征地制度改革所面临的约束条件，尤其是地方政府为什么缺乏激励去推进对社会、经济发展整体而言非常有利的征地改革；第五部分将提出征地制度系统性改革的方案以及对《土地管理法》的具体修法建议；最后一部分是结论。

二、公共利益界定

1、政府为何要征地?

土地征收是政府通过公权力强行剥夺个人或组织财产的行为。当政府行使征地权的时候，征地双方的地位是不对等的，征收行为是强制的，甚至补偿也不需要得到被征地者的同意。与征收相对应的是买卖，买卖是交易双方真实意愿的表达，双方地位对等，可以讨价还价，成交后一方获得了生产者剩余，而另一方获得了消费者剩余，两厢情愿，皆大欢喜。

在一个市场经济国家，通过市场来配置资源理应是政策的首选。事实上，我们这个社会很多产品、生产要素以及自然资源目前也的确是通过市场机制来配置的。但土地是一个重要的例外。由于现有体制下土地可能是和平时期唯一经常被征收的财产，所以周其仁教授(2001)发出了“农地不是敌产，工业化、城市化也不是战争或救灾，为什么非征用不可？”这样的疑问。这是一个非常有力的质问，但事情并非如此简单。比如政府要修建一处开放的公共绿地，这个项目显然对周围环境和居民具有正向外部性效果，比如，那些 紧挨着绿地或者就在绿地中间的房地产价值会因为该项目实施而实现相当可观的增值。如果这个项目所需的土地分属很多个不同的所有者，而政府希望通过购买的方式来收购这些土地。可以预见的结果，是政府必然要付出很高价格才能够达成目标。这是因为每一个业主都想从这个项目中获得相关增值收益，因此不愿意将土地低价卖给政府。政府所要付出的价格甚至很有可能会超出这个项目的预算，而由于项目经费来自于政府税收，如此操作就会加重纳税人的负担。

也正是因为如此，Miceli(1993)的研究指出，防止个别土地所有者延误且需要大量土地的公共项目，构成了征地权存在的理由。因为 如果在一个公共项目中政府必须和每一个土地所有者达成协议，那么高昂的交易费用可能会阻止该项目的实施，因为每个土地所有者都存在着保有土地以便从公共项目导致的土地增值中获益的动机。而通过动用征地权可以有效地解决“保有”问题，通过降低交易费用来保证公共项目的顺利实施。

因此，可以认为，土地征收通过政府干预来解决市场失灵问题的一个手段。但是，土地征收毕竟要强制剥夺公民的部分财产权利。从历史上来看，征地补偿往往不能涵盖被征地者所有受影响的利益，即使在一些具有保护私人财产的制度传统的国家，比如美国，征地补偿通常也不会超过市场价值，甚至在很多的案例中还会低于市场价值(Ely 1992)，因此，政府必须要首先限定于公共使用（Public Use）或公共目的(Public Purpose)，才能够保证征地权的行使具备令人信服的合法性。这种“限于公共使用或公共目的动用征地权”的约束，也正是为防止政府

或者特殊利益集团寻租行为而搭起的屏障(Fischel,1998)。所以，在多数国家的征地实践中，征地权行使的合法基础取决于征地目的的公共使用（Public Use）(建议尽量统一使用）和征地补偿的公正性(Just Compensation)。这两个方面的问题，正是我们后面部分要仔细讨论的内容。

2、公共利益该如何界定？

我国现行征地制度中最令人诟病的地方，在于征地权的行使并不是全部出于公共目的。尽管 2004 年修订的《中华人民共和国宪法》第 10 条和《土地管理法》第二条规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”但是，相关法律并没有规范非公共利益性质的征地行为。《土地管理法》第四十三条规定：“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……”，乡镇企业、农民建房和乡（镇）村公共设施和公益事业建设用地除外，所谓“依法申请使用的国有土地”，实际上包括了“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”，这样 就事实上把公益性用地和非公益性用地都纳入了征收范围。

中国共产党十七届三中全会《决定》指出，要“改革征地制度，严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围……”。这显然是一个顺应潮流的突破。而在最近国土资源部起草的尚未公开征求意见的《土地管理法》修改草案中，也首次引入了“公益性项目”的概念，这也无疑是朝正确的改革方向迈出了重要的一步，为进一步的改革突破预留了操作空间。

但是，**什么样的项目才算是符合公共利益（公共使用或公共目的），在现实操作中却备受争议。**一种极端的看法认为，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。但这种说法的问题在于，这样的定义事实上囊括了几乎所有的征地项目，因为即使是明显具有盈利性、且往往只带来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，就根本没有必要来区分公共利益和私人利益。与此相对应，另一种极端的看法是，所谓符合公共利益的项目必须是非赢利的，但这样的项目在现实中少之又少，大概只包括军事基地、公共团体和政府机关、公共绿地用地等。多数具有公共利益性质的项目虽然受益范围广，却还是可以设计一套有效的收费体系，从而具有较强的排他性（比如收费高速公路）。Epstein(1985)提议征地权中公共使用的条件应该被解释为当一个项目涉及公共产品的供应就被允许强制征收土地。但是公共产品也是一道“光谱”，纯粹的公共产品在现实生活中也非常少，而多数项目只是部分涉及公共产品的供应。

在各国法律实践中，公共利益的界定往往也存在广泛的争议。以美国为例，2005 年美国最高法院开始允许使用一个更宽泛的关于公共使用的定义，并在

Kelo 的判例中支持征地权可以用于对一个贫困地区的再开发（明尼苏达 1986 年也有类似的征收土地用于经济发展的案例）。

但是，Kelo 判例引起了广泛的非议，作为对该案例的反应，从 2006 年起在美国至少有 27 个州立法限制征地权的行使。比如明尼苏达立法严格界定了公共使用的定义：1）一般公众或公共机构对土地的占有、占用、所属，及其享用；2）公共服务的建立或运转；或 3）减缓某个地区的衰败，挽救环境污染地区，降低不动产废弃程度，或者清除妨害公益的东西。但即便如此，新的公共使用或公共目的定义也并没有限制税收增额融资项目 TIF（Tax Increment Financing），TIF 经常用于衰落地区经济发展所需的基础设施投资和改善的融资项目。由此可见，公共使用的界定不是一成不变的，在实践中往往也存在很大争议。尽管如此，很多国家还是通过立法明确界定了公共使用的范围，比如韩国和日本。

Kelo versus. City of New London 2005

1998 年美国一家大型制药公司(Pfizer)开始在新伦敦城远郊的 Fort Trumbull 社区建造新的研究工业园。新伦敦城市政府认为这个是个难得的经济发展机会，指派一家由市政府控制的私人公司（新伦敦发展有限公司），进行 Fort Trumbull 社区的再发展，并鼓励 Pfier 公司带来其它的经济活动。 新伦敦发展有限公司不久提交了一个发展计划，包括一个度假酒店，一个会议中心，一个州立公园，80-100 个居住用房，还有各种研究，办公以及商业零售用房。新伦敦市政府于 2000 年通过了这个发展计划，并授权新伦敦发展有限公司征收 Fort Trumbull 社区的土地。Fort Trumbull 社区有 90 英亩，包括 115 块居住和商业用地。其中，15 块土地的主人不同意征收，新伦敦城决定使用征用权(eminent domain)来没收这 15 块私人土地。Kelo（Kelo 是 15 位原告人之一，也是原告代表）等原告方认为新伦敦有限公司的经济发展目的不能算作公共用途(public use)，所以在 2002-2005 年先后将市政府告上州立最高法院，直至美国最高法院。最后，美国最高法院九个大法官以 5:4 的裁决驳回 Kelo 的上诉，支持当地政府动用征地权。(关于 Kelo 案例的详情，可参见 http://en.wikipedia.org/wiki/Kelo_v._City_of_New_London

在国内学术界和政府部门，也存在类似的争论。比如，最近国土资源部一位官员举了一个非常有意思的例子，说北京奥运会鸟巢附属的宾馆是商业性质的，如果按照严格的公共利益的界定，就不能通过征收来获得，但如果政府必须要通过购买很可能会耽误奥运会场馆建设的进度，从而最后损害了公共利益。这种说法当然也有一定的道理。 但考虑到奥运会对中国政府和民族的意义， 这确实是一个非常极端的例子。在实践中发生的情况，是很多缺乏足够公共利益的项目，比如收费高速公路，甚至是基本没有什么公共利益的项目，比如房地产开发，也

被政府以公共利益的旗号强征土地。而且，即使对于奥运会这样的项目，即使其附属商用设施非要征收， 也不应该政府单方面制定补偿价格来征收。

但不管存在多少争议，不容反驳的是征地权必须基于公共用途，因为只有这样，才能获得征地行为的合法性。

我们在此，尝试提出关于界定公共利益的方法：如果某块土地上生产的产品可以交由市场来解决，那么这块土地也可交由市场解决。只有那些市场提供不了的产品，不论盈利与否，均可视为公益性项目，所需土地通过征收，包括：1）凡直接的公共事业用途；2）具有公共利益性质的一切其他用途；3）以及为实施上述用途所必需的相关设施和附属设施用地。

这样的界定实际上意味着，如果一个项目的主体工程是符合公共利益的，那么附属设施用地作为主体工程的配套，其用地通过一定程序的公正审核后也可以通过征收方式获得。如是，征地就可以排除一般的商住项目用地、工业项目和旅游项目用地等明显属于非公益性的盈利项目。

当然，随着经济、社会的发展，对公共利益含义的认定也会有相应的变化。因此，在未来的征地制度改革中，可以考虑设计一套审核机制，即由第三方机构（比如地方人大，或者是法院）通过严格程序，来审核某类或者某项征地项目是否符合公共利益而可以征收。

3、国家实施城市规划是否需要征地？

目前《土地管理法》修订草案规定**“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，**国家实施城市规划进行建设”可以征收集体土地。这里涉及到两个重要问题，首先国家实施城市规划是否体现了公共利益？第二是否需要通过征收集体土地所有权来实施城市规划？

毫无疑问，政府实施城市规划可以、但不必然维护公共利益。由于土地利用的外部性可能会导致不同用途土地利用的不相容，并从而降低土地的财产价值。所以，通过分区控制、土地用途和使用强度管制，以及城市道路等规划建设，城市规划可以防止土地的不当使用。假定一幅土地最佳的私人用途(Private Usage)是商业，最佳的容积率是10，但是城市规划限定这一幅土地只能用于住宅建设，最高容积率不得超过4。那么这幅土地的价值就会下降，但限定这幅土地的用途和使用强度的目的是为了更广区域内土地价值不受该幅土地的不当利用而下降。必须强调的是，这就是一种对土地财产权利的“征收”。换言之，城市规划的实施本身就已经对城市土地进行了这种意义上的征收，这种征收我们可称之为“准征收”（Takings），是通过土地用途和使用强度管制来实施的，而不是剥夺土地所有权。这种通过城市规划来限定土地发展权的准征收行为，是属于所谓政府的“警察权”，绝大多数情况下是无需赔偿的。

所以，土地征收实际上不是一个“非黑即白”的概念，而是一道连续的光谱，光谱的一端对土地利用不加任何限制，另一端则是所有权的剥夺。城市规划的实施实际上是介于这两者之间的征收行为。既然城市规划可以通过土地用途和使用强度管制、以及征收特定土地的发展权来实现，政府又何必在意这些被管制的土地是国有的，还是集体、甚至是私人的呢？

当然，我国法律规定城市土地属于国有。但这个规定也存在如下两个问题。首先，城市土地的范围到底是指 1982 年《宪法》首次规定城市土地属于国有之前的那些城市土地，加上之后征为国有的土地？还是城市建成区内的所有土地？抑或是城市规划区内的土地，或者是土地利用总体规划确定的城市建设用地区内的土地？这实际上是一个非常含糊的定义，而且是一个可能带来未来无数纠纷的定义。事实上，目前我国城市建成区范围内还存在着大量的集体土地，比如大量城中村的土地。这些土地的用途早已是城市用途了， 但从产权上看仍然是集体土地。其次，即使城市土地国有，也不一定要征收，购买集体土地所有权同样是一种选项，甚至很可能是更好的选项。

目前的《土地管理法》修订草案提出的方案可能存在的矛盾则更多：第一，**土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围**是一个动态变化的范围，1997-2010 年全国各地土地利用总体规划实施十年的结果表明，在经济越发达、土地价值越高的地区，规划的局部修改越频繁，城镇建设用地范围线每隔几年就会变动一次。而且很容易受到长官意志的影响，所以这一规定也无法真正将征地范围限定在一个确定的城镇建设用地范围之内；其二，现行土地利用总体规划的编制和实施，虽需经过听证程序，但事实上公众参与程度很低，尤其是农民参与程度就更低。以一个没有得到广泛共识的土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围为分界线，圈外集体建设用地可以流转，圈内集体建设用地必须征收，肯定会很难说服农民。可以预见，基于利益博弈和公平诉求，如果这一条款的实施势必造成大量的上访甚至群体性事件。

总之，国家实施城市规划，管制特定土地的用途和使用强度，相当于已经对土地进行了某种程度的征收，集体建设用地应该可以直接入市并保持集体所有制性质，或者由政府或用地者直接购买后转为国有。不论哪种方式，都比现有规定下的情况要有利于保障失地农民财产权益。

三、征地补偿

1、关于征地是否应该补偿以及补偿多少的学界争论

从政治经济学的角度来看，最终征地补偿最后给到什么水平实际上是一个不同利益相关者博弈后的公共选择结果。Fischel（1998）举了如下一个非常有意思

的例子，假如政府需要征收部分土地建造一座水坝用以某一区域内防洪，是否给予征地补偿本质上是一个谁来纳税修防洪水坝的问题: 如果给予被征地者以充分的征地补偿，政府需要通过追加税负来增加财政收入，此时纳税人承担了征地补偿，而且追加税负将会干扰经济运行；反之，如果不予征地补偿，政府就无需提高税负，那么此时就是被征地者承担了成本。

究竟是否应该给予征地补偿，以及补偿标准到底应该多高的问题，在西方学术界也有长期和激烈的争论。在早期的文献中，过度投资(Overinvestment)问题是经济学家不赞成给予任何征地补偿的主要理由，这是因为任何给予当前土地所有者市场价值的补偿都会干扰该土地所有者对自己土地的投资决策，导致潜在被征地者对土地（及其附属住房等设施）的过度投资。因此，有学者认为不予补偿是最优的(Baxter and Altree,1972)。但同样也有三方面的理由来支持相反的观点：(1)市场效率，土地市场土地的买卖是具有市场效率的，如果政府征收土地也按照市场价值给予补偿，征地行为才具有效率(Michelman,1967)；(2)抵御风险，由于在现实中土地所有者得不到抵御征地风险的私人保险，因此在一个风险规避者的世界中，征地补偿可以增进效率；(3)财政幻觉(Fiscal Illusion)，如果不予征地补偿，政府将会低估私人资源的成本，倾向于征收过多的土地，过分地扩张公共部门的规模，建设超过实际需要的公共项目(De Alessi, Louis,1969)，因此，征地补偿可以强迫政府做出正确的公共项目选择，Johnson(1977)、Baxter 和 Altree(1972)等人甚至认为，除了被征收土地的损失外，只有政府被迫承受相邻土地的损失才会导致有效率的征地决策。

上世纪八十年代以来，关于征地补偿的争论更加细致。Blume，Rubinfeld，Shapiro（1984，以下简称 BRS）、Fischel 和 Shapiro（1989）和 Nosal（2001）分别讨论了征地补偿的经济效率。BRS 假设了一个征地行为以社会福利最大化为动机的政府，其征地行为不受土地所有者的任何影响。在土地征收决定独立于土地当前用途的情况下，BRS 认为零补偿是最有效率的，而完全补偿则最缺乏效率。因为土地征收后，原土地所有者在土地上的投资将完全被破坏。在零补偿的情况下，土地所有者会将征地造成的损失计算在可能的损失之内，从而在投资时达到社会最优，而在完全补偿的情况下，会导致土地所有者的过度投资，因为土地所有者会低估其可能发生的损失。Fischel 和 Shapiro 的研究则基于公共选择模型，假设政府是由民主选举产生的，在选民认为政府以全社会福利最优（Pigovian Government）为出发点或者政府不会因为补偿而放弃非最优行为的情况下，零补偿是最优的；而以大多数人利益为出发点的政府（Majoritarian Government）则会采取部分补偿的原则。Nosal（2001）则假设政府是由土地所有者选举产生的，其最重要的特征是政府本身也是土地所有者，并且政府不能免除自己的土地被征收。在其假设条件下，土地所有者得到的征地补偿为土地的市场平均价格，并且

所有的土地所有者平均分担征地补偿税收，则存在子博弈完美纳什均衡，此时土地所有者对土地的投资为社会最优，而政府征收的土地的数量也会达到社会最优结果。

与国外学者研究有所不同的是，在中国国内，相当部分研究者倾向于将土地征用补偿限定在被征土地的农用价值上(如贾宪威，1995；许坚,1996；严星、黄安 ，2001)，一些学者(陈江龙、曲福田，2002)坚持进行“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目的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理应收归国有。

当然也存在另外一个极端的观点，比如有的学者提出如下论点，农民卖白菜涨价政府不收税，为什么卖地要收税？土地涨价收税，那么土地跌价是否应该政府补贴呢？ 以此作为给予被征地农民完全补偿的理由。

不管学术争论如何，各地的实践基本上是按原用途进行征地补偿并规定了最高补偿限定。而且，随着我国城市化过程的推进以及政府财政实力的提高，特别是由于被征地农民的抗争，在我国的一些地区也出现了一些非常值得研究的征地政策改进。

2、我国现有征地补偿模式存在问题

如前所述，按原用途进行征地补偿并有最高补偿限定是现行征地制度的一个硬伤，这也是征地补偿标准长期偏低、被征地农民不满意的政策原因。我们在江苏、福建、广东、吉林、陕西、四川等省的调查也发现，在大部分地区，征地标准依然偏低，农民利益难以得到保障。有研究表明，农民大约只得到地价5%—10%的补偿，村集体大概得到25%—30%，60%—70%为地方政府所得。

越来越多的证据表明，在我国，尽管征地过程中的确也存在着过度投资问题（比如征地前的抢栽和房屋装修），但是低补偿政策所带来的各种问题和危害，却远远超过过度投资导致的资源浪费。这些危害主要表现在三个方面：

（1）降低了土地利用效率，导致各类制造业开发区过度扩张。我国各地大量规划和建设的开发区，动辄就是十几甚至几十平方公里，一些开发区企业大量圈地，进驻企业建造的厂房大多1-3层，绿地面积超过厂房建设占地面积。据统计，截止到2004 年8 月，我国开发区达到了6866个，规划面积达到3.86万平方公里（张安录，2007），占全国国土面积的1.1%，超过了全国现有城镇建设用地3.15万平方公里的总面积。到2006年底， 这些开发区被中央核减至1568个，规划面积也被压缩到9949平方公里。但事实上，这些被核减掉的开发区大多数只是摘掉了“开发区”名称而已，多数转变成所谓的“城镇工业功能区”或“城镇工

业集中区”，原有的开发区功能几乎没有任何改变。甚至在一些地区，开发区的用地规模还在不断地“摊大饼”式增长。

土地低效利用：华北某市一个县级经济开发区

繁华都市的花园式开发区：华东某市一个区级经济经济技术开发区

花园式工厂：山东某县经济开发区一个企业的绿地

地方政府之所以能够如此大规模地进行城市和开发区用地低效率扩张，毋庸置疑依赖于执行低于市场价值的征地补偿政策。

（2）造成政府部门的“财政幻觉”(Fiscal Illusion)。很容易导致地方政府过度扩张公共部门，包括建立各种大型政府办公设施和各类大广场等。比如屡禁不止的地方政府超标建设豪华办公大楼现象。除了建造标准超标之外，这些豪华办公大楼和政府广场的另外一个特点就是大多数项目占地面积远远超出了实际所需的面积。而地方政府之所以能够占那么多的土地建造办公大楼，一个重要原因就是征地补偿远低于土地市场价值。

山东某市政府行政中心

（3）低补偿征地和不公正的征地程序带来大量上访案件和集体性事件

近年土地征收规模达到了每年 250-300 万亩左右。如果按人均 1 亩地推算，每年大约有 250 万到 300 万农民失去土地。到 2006 年全国失地农民已超过 4000 万，未来 10-15 年将进一步增加到 7000 万。近年来，征地补偿不足已成为了农民上访的首要原因，在部分地区征地纠纷甚至造成了群体性事件，严重危害了社会安定团结。据 2005 年的一个统计，在全国发生的近 8 万起群体事件中，农民维权占 30%，其中因征地补偿不公而发生的群体事件占农民维权的 70%。

3、农民抗争压力下一些地区进行的征地补偿政策创新

可以毫不夸张地说，在中国高速城市化的过程中，由于征地引发的社会矛盾已经成为很多地区，尤其是发达地区地方政府最头痛、也最难处理的问题。为了降低征地难度，在一些经济发达地区，地方政府除了在现行征地补偿体制内进行提高补偿标准、强化失地农民社会保障一类的改进之外，也开始进行一些体制外的改革和突破。这些改革和突破体现在以下几个方面：

● 征地补偿标准突破被征土地原用途价值

在一些经济较发达的沿海地区城市，征地补偿的标准已从传统的产值倍数法向区片综合价法过渡，逐步突破了按原用途补偿的限制。由于被征地农民的抗争，一些地方政府在不断提高传统补偿项目标准的同时，还增加了留地安置政策，

甚至与村集体共享土地出让金。以浙江省乐清市部分乡镇为例，目前的补偿标准（含土地补偿费和安置补助费）在最高区片已经达到 20 万/亩，远远超过了农地价值本身。

● 政府开始与农民分享而不是独占土地增值收益

仍然以浙江省乐清市为例，在部分乡镇，县乡政府已经开始尝试与村集体共享土地出让金，具体办法是在所有按国家规定的补偿到位、办理征地手续后，出让金净收益部分由市、镇按 3：7 分成，而镇与村集体又按照 6：4 分成，这样村集体除了得到按征地补偿款以外，还得到了大约 28%的土地出让金。如果 1 亩土地的出让金，扣除征地补偿和各种税费后的净收益是 100 万，村集体和农民除了可以得到 14-20 万的征地补偿款之外，还可以获得 28 万元的土地增值收益，两项相加，村集体和农民可以获得大约 30-50 万元/亩。

在靠近北京，素有“京东第一镇”的河北省三河市燕郊镇，我们进行的调查也发现了燕郊是一个很有意思的征地改革案例。燕郊镇政府在城中村改造中引入了市场机制，允许开发商与村集体直接谈判。以该镇的南巷口村为例，村集体与开发商达成的补偿协议是，合法宅基地面积按照 1000 元/平方米（66.67 万/亩）的标准补偿给村民，每个村户籍人口无偿获得 35 平方米/人的安置房面积和 9 万元的一次性生活补贴。算下来，一户村民除了得到无需支付差价的住房安置以外，还能得到了大约 100 万元左右/户的现金补偿。我们在燕郊进行调查时甚至发现，在当地如果有人发现街头有一辆二、三十万元的新轿车出现，人们首先会想到可能是“拆迁户”购买的。虽然这种说法有一些戏谑的成分，但从另一个侧面也可以反映燕郊进行的这种征地制度的改革也确实在一定程度上维护了农民的利益。我们所调查的燕郊被拆迁的村民，对拆迁补偿普遍都比较满意。当然，燕郊这种有利于农民的土地补偿主要还是集中在房屋拆迁上，而对农民的耕地征用政府还基本上是低价补偿，然后低价出让给制造业用地者进入开发区，或者高价招、拍、挂方式出让给商、住用地开发商。

燕郊在农民宅基地拆迁上采取上述对农民比较有利措施的一个原因，是因为该地靠近北京，有大量来自北京的购房者，所以商住用地也有大量的需求。因此，地方政府即使在住房拆迁用地上赚不了太多钱，也可以通过低价征用耕地后高价出让商、住用地补回来。

另外，在浙江、江苏广东等省，推行了所谓“留地安置”政策，政府征地项目村集体可以获得大约 10%的安置地，这部分安置地政府负责办理农转用之后，村集体用于出租，每年获得的租金收入可观。

● 设定征地补偿最低保护价，引入征地单位和村集体之间的谈判机制

本文前面提到的浙江乐清、河北三河燕郊等地，征地单位和被征地集体乃至农户之间的谈判机制已经在征地过程中得到体现，事实上，很多地方政府默许

在征地过程中存在一定程度的谈判，只不过并没有以正式的制度形式固定下来。在引入征地补偿谈判机制的制度化上，只有作为中国首都的北京市是一个例外

2004 年北京市发布了《北京市建设征地补偿安置办法》，其中第九第十条规定由市政府制定征地补偿费最低保护标准，实际补偿金额由征地单位与村集体商定。这是我们几年调查以来所见到过的对被征地农民最有利的征地补偿政策。

北京市建设征地补偿安置办法(节选)

第九条　征地补偿费最低保护标准由市土地行政主管部门以乡镇为单位结合被征地农村村民的生活水平、农业产值、土地区位以及本办法规定的人员安置费用等综合因素确定，报市人民政府批准后公布执行。……

第十条　征地单位与被征地农村集体经济组织或者村民委员会应当在不低于本市征地补偿费最低保护标准的基础上，协商签订书面征地补偿安置协议。协议应当包括补偿方式、补偿款金额及支付方式、安置人员数量及安置方式、青苗及土地附着物补偿、违约责任和纠纷处理方式等内容。

这里就引出一个非常有意思的问题，那就是为什么在北京市、河北三河事的燕郊镇，以及浙江南部的温州地区会出现上述有利于农民的征地补偿措施？一个合理的猜测，是这种制度创新来自于地方政府对被征地农民抗争的顾虑。无论是北京，还是燕郊，如果失地农民对补偿不满意，都很容易到中央政府进行群体性上访，搞得不好就会给地方政府及其主要领导干部带来很大的“麻烦”。为了确保社会和政治稳定以及官员仕途，地方政府不得不采取推行上述改革，结果是被征地农民可以得到更高的补偿。实际上，据我们了解，燕郊地方政府近年来在征地拆迁政策上进行的重大调整，在很大程度上就是因前些年当地征地农民对拆迁补偿不满，集体租用大巴车去北京上访后的结果。

而位于浙江南部温州的乐清市，则是温州模式的主要发源地，本地工商业极其发达，但由于境内多是山地，本地可以用于工商业开发的平地非常短缺，土地非农利用的价格相当高。加上由于经济实力和社会传统，乐清农民的民间组织力量非常强大，如果地方政府要低价征收农民土地，农民不仅有激励，也有很强的能力进行非常激烈的反抗。这也正是为什么我们去温州调查时，地方政府官员告诉我们本地区是浙江省、那只全国各地市中因征地而出现较多群体性事件和上访事件的根本原因。这也是为什么这些地区往往征地补偿要比其他地区更高，而且地方政府开始探索新的、更有利于保护农民土地权益征地模式的原因所在；这甚至是为什么温州地方政府国土部门官员比我们见到的很多其他地区的官员更希望不要继续征地，干脆直接放开集体土地农转用的原因所在。

被征地农民的大量抗争和一些发达地区政府在农民抗争压力下进行的各种体制内、体制外制度改进表明，现行征地体制下的低补偿政策已经越来越难适应

我国社会、经济发展的需要。以市场价值补偿为最终改革目标，及时启动征地补偿改革，不仅有助于提高土地利用效率，促进土地集约利用，减轻耕地保护压力，也有利于提高农民财产性收入，改善干群关系，减少上访案件和集体性事件，从而最终有助于社会稳定，有助于城乡统筹和和谐社会的建立

在目前《土地管理法》修改草案中，取消了按原用途补偿的规定，提出了同地同价足额补偿的原则，要求“根据当地土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系和社会经济发展水平等综合因素确定”，这些条款的设定，应该说是征地补偿制度改革的进步，也为逐步过渡到按国际通行的市场价值补偿预留了改革空间。

在进一步的修法过程中，我们建议借鉴北京的做法，**（1）由省、自治区、直辖市政府制定辖区内各市县的征地补偿最低标准；最低补偿标准应体现同地同价原则，结合当地土地资源条件、产值、区位、供求关系和社会经济发展水平等综合因素确定；（2）引入征地单位与村集体和农民的谈判机制；（3）设计征地程序与补偿的协调和裁决机制，但裁决职能不应归于作为征地主体的市、县政府。**

因此，我们建议《土地管理法》修订草案第六十六条第二款、六十七条第二款和七十一条可以分别改为：

第六十六条

……

我国实行征收土地补偿费最低标准制度。各地市、县征收土地补偿费标准由所在省、自治区或直辖市人民政府根据市、县土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系和社会经济发展水平等综合因素确定，经省、自治区、直辖市人大常委会批准后公布，报国务院土地行政主管部门备案。

第六十七条

……

市、县人民政府土地行政主管部门应当将拟征收土地的现状调查结果告知被征收土地农村集体经济组织和农民，土地补偿费、安置补助款和地上附着物补偿费金额，在不低于土地补偿费最低标准的基础上，由征地单位与被征地农村集体经济组织和农民协商确定，并在征地安置补偿协议书中体现协商结果。

第七十一条 被征收土地的集体经济组织或者农民对征收土地方案中确定的补偿方案有争议的，或者征地单位与集体经济组织或者农民就土地补偿费协商不成的，由所在市、县人民政府协调；协调不成的，由实施征收土地的人民政府或者被征收土地的农村集体经济组织和农民向省、自治区、直辖市人民政府申请裁决。对省、自治区、直辖市人民政府的征收补偿方案裁决有异议的，可以自接到裁决决定之日起十五日内，向人民法院起诉。

四、地方政府的征地激励和征地制度改革的约束条件

客观说，如果按照本文前面部分提出的模式进行征地制度改革，地方政府就必然面临如下的局面：由于征地范围将严格限定在符合公共利益的项目用地上，征地范围之外的集体土地，尤其是集体建设用地将绕开政府直接入市。即使是农用地，只要符合土地利用总体规划和城镇总体规划，也可以由村集体和农民直接与开发商谈判达成交易。

但是，这样理想的改革方案，在目前体制下是基本不可能被地方政府所接受的。这主要是因为中国目前的中央-地方财政关系以及区域之间的激烈竞争格局，必然决定了地方政府具有低价征收农民土地的强大激励。

1994 年我国实行分税制改革以后，地方政府在预算内财政收入中的比例从 3/4 下降到 1/2，加之 地方国企和乡镇企业改制，地方政府难以继续沿用之前转移本地企业收入避免中央集中的做法。但是，在中央把财权上收的同时，地方政府的财政支出责任并没有减轻，反而因为地方国企和乡镇企业改制导致社保支出压力大大增加。这样导致的结果，是地方财政收入捉襟见肘。于是地方政府不得不在扩大预算内税基的同时，进一步努力去寻找非税收入。

在实际操作中，以低地价和补贴性基础设施（以及降低劳动、环境保护）为主要工具进行大规模招商引资成为地方政府为扩大本地税基而争夺制造业投资的重要途径。不仅如此，地方政府还可以通过招、拍、挂方式来高价出让商、住业用地，并获得高额的土地出让金收益。以我们在 2008 年在浙北某县的调查为例，该县征地区片综合价共分为两级，分别为 5 万元/亩和 4 万元/亩，工业用地出让地价大约为 14.5 万元/亩。

表 1　某县工业用地出让成本计算清单

序号	费用种类	价格（万元/亩）	
		一级区片	二级区片
1	征地四项补偿	5.00	4.00
2	基础设施配套费	3.33	2.67
3	用地指标及新增建设用地有偿使用费	3.22	3.22
4	耕地占用税	0.57	0.57
5	水利集资款	0.02	0.02
6	耕地开垦费	0.03	0.03
7	造地改田资金	0.03	0.03
8	土地管理费	0.24	0.15

9	土地出让业务费（土地出让金的 2%）	0.30	0.30
10	县公路建设基金	0.20	0.20
11	农业开发基金	0.35	0.35
12	土地收益基金（总土地出让金的 5%）	0.75	0.75
13	社会保障资金（总土地出让金的 5%）	0.75	0.75
14	廉租住房保障资金（总土地出让净收益的 5%）	0.05	0.05
15	土地评估费（总土地出让金的 0.1—3.5%，分段计算累加）	0.03	0.03
16	拨地定桩费	0.02	0.02
17	土地勘测费	0.02	0.02
18	土地出让金公证费（总土地出让金的 0.1—3.5%，分段计算累加）	0.03	0.03
19	土地出让公告费	0.02	0.02
20	县级土地开发复垦整理补助资金（总土地出让金的 1%）	0.15	0.15
21	县土地节约集约利用专项资金（土地出让金的 2%）	0.30	0.30
合计		15.40	13.65

注：1、用地指标及新增建设用地有偿使用费中使用折抵指标 4.76 万元/亩，使用复垦指标 2.78 万元/亩，使用计划指标 2.12 万元/亩，平均现价 3.22 万元/亩；2、征地四项补偿为土地补偿费、安置补助费、青苗费及地上附着物补偿。

上表 1 显示，该县一级区片工业用地实际成本比土地出让价格仅高出 0.90 万元/亩，而二级区片工业用地实际成本比土地出让价格低 0.85 万元。土地出让存在零利润甚至负利润出让的情况。通过采用与工业用地出让截然不同的策略，以招标、拍卖方式出让商住用地来获得大量的出让收入，在一些地区出让收入已与地方一般预算收入相当，成为重要的财政收入来源。

由于土地使用权出让后所得全部土地出让金都归地方政府所有，属于预算外财政收入，地方政府对于该部分资金在使用、审批等方面的约束较少，因此地方政府就有很强的激励去尽量扩大招商引资规模，同时推动商、住业用地收入最大化。以浙江省为例，根据《浙江省国土资源统计资料》，2006 年浙江省土地出让金总收入为 1010.25 亿元，同期地方预算内财政为 1298.20 亿元，两者比例为 1∶1.29，而在 2003 年，这一比例更是达到了 1∶0.60（见表 2），由此，土地出让金的“第二财政”的作用可见一斑。

表 2　1999~2006 浙江省土地出让与财政收入情况（单位：公顷、亿元）

年份	土地出让面积	土地出让金额	地方预算内财政收入	土地出让金与预算内财政收入比
1999	3560.23	37.11	245.47	1∶6 61
2000	6135.59	117.76	342.77	1∶2 91
2001	10038.30	243.21	418.00	1∶1 72

2002	21571.29	462.25	566.85	1∶1.23
2003	31538.45	1170.66	706.56	1∶0.60
2004	18018.44	874.27	900.99	1∶1.03
2005	14029.99	806.40	1066.60	1∶1.32
2006	18588.41	1010.25	1298.20	1∶1.29

资料来源：1999—2006 年《浙江省国土资源统计资料》，赵恒坤（2007）

需要指出，地方政府血本出让工业用地的行为，实际上与工业、制造业部门投资的更高流动性紧密相关。相比于为本地消费者提供服务、因此基本要在本地提供产品的服务业部门，绝大部分制造业部门的一个重要特点就是缺乏区位特质性（ location non-specificity）。换句话说，大部分制造业企业并不是为本地消费者进行生产，他们往往是为其他地区乃至其他国家消费者生产可贸易品（tradable goods）。在国内各地区乃至全球争夺制造业生产投资的激烈竞争下，这些企业对生产成本非常敏感，而且也比较容易进行生产区位的调整。面对制造业部门较高的流动性，处于强大竞争压力下的地方政府不得不提供包括廉价土地、补贴性基础设施、乃至企业所得税减免、放松的环境政策和劳动管制在内的优惠政策包。因此，地方政府以协议方式来低价、零地价、乃至补贴价出让工业用地不足为奇。

与制造业不同的是，大部分服务业部门提供的是在被本地居民消费的服务，这些属于非贸易品（non-tradable goods）服务必须在本地被提供和消费。而由于中国地方政府基本垄断了本地商住用地一级市场，从而在提供商住用地上有很强的谈判能力。结果是虽然工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”，但在商住用地方面形成了众多“局域性卖方市场”。地方政府完全可以通过“招拍挂”方式高价出让土地，并将这种高地价转嫁给本地服务业的消费者。所以，我们自然会观察到地方政府通过设立“土地储备中心”来调节和控制商住用地的供地规模，提高其商住用地土地出让金收入。

地方政府的这一整套“土地财政”策略，赖以执行的制度基础就是以“低补偿、无征地范围限制”为特点的征地制度。抛开中国经济转轨和增长的这一逻辑，是无法理解征地制度改革背后的约束条件的。可以想象，如果进一步改革后严格将征地范围限定在符合公共利益的项目上，政府就将无法再从商住用地上获得庞大的出让金收入，地方政府预算外财政收入也将大幅度下降。**因此，征地制度改革如果不配合系统性的配套改革措施来改变这些约束条件，就无法提供给地方政府足够的激励，也就难以从根本上实现征地制度改革的突破。**

五、征地制度的系统性改革方案及配套措施

我们认为，必须要从树立科学发展观、实现经济、社会、环境可持续发展的高度，而不是地方政府征地方便的角度来进行这轮《土地管理法》的修订。 中

央政府应该充分认识到，目前我国这种以“区域竞次”来吸引制造业投资、并成为全世界中、低端制造业中心的发展模式。是以地方政府通过压低制造业用地征用和出让价格为基础的，也是从经济、社会角度完全不可持续的。

从经济效应上看，“区域竞次”中的过低土地价格必然导致我国制造业投资过多，并形成过剩的、国内市场无法消化的生产能力。 而为了消化这些生产能力，中国不得不人为压低人民币汇率以确保产品的国际竞争力。在人民币被低估的情况下，制造业部门过度投资所带来的产能过剩必然带来不断增加的出口顺差，而人民币汇率无法随生产力进步适时调整又诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，从而造成外汇储备的迅速累积。在这种情况下，央行不得不大量发放人民币对冲，于是造成经济中的流动性过剩，并最终带来一般消费品部门通货膨胀。而地方政府在商住用地上的垄断地位必然使得商住用地土地供应偏少，与流动性过剩的情况结合，进一步推高了房地产的价格，形成资产泡沫。通货膨胀与资产泡沫结合在一起的结果就是宏观经济失控。

从社会效应来看， 这种发展模式的代价是损害了为数众多的被征地农民的利益。为进行制造业发展而进行的大规模低价圈地已经造成高达 3000-4000 万的失地农民，处理不好，很容易恶化城乡关系，造成社会不稳定。

结合前面几个小节的讨论，可以看到，要从根本上扭转目前的局面，必须建立农地转工、商等非农用途过程中农民与用地者的直接协商机制。而要实现这一点，就必须允许农村集体土地直接进入一级市场，只要符合城市规划和土地利用规划的要求，土地开发商可以直接与村集体进行土地交易，使得村集体及其村民能够保有土地出让的更多收益。为此，我们建议对现行征地制度进行如下的系统性改革：

首先、以符合公共利益为征地的唯一合法依据，明确定义公共利益边界和征地范围。我们建议公共利益的边界定义为：1）凡直接的公共事业用途；2）具有公共利益性质的一切其他用途；3）以及为实施上述用途所必需的相关设施和附属设施用地。公共利益的边界定义清楚后，参照韩国、日本以及我国台湾地区的相关法律，结合我国实际情况，进一步制定征地目录，确定征地范围。公共利益和征地范围的界定一定会引起争议，但是我们认为，争议不是回避矛盾的理由，设立一套完善的审核机制，使得对公共利益含义的认定既严格，有能够与时俱进，在争议中不断改进，在改进中不断完善才是应有之道。

其次，必须要在土地农转用过程中引入用地者和土地所有者的谈判和协商机制，逐步建立以市场价值补偿为改革目标的征地补偿机制。在改革初期，可以建立包括以下内容的征地补偿机制：1）由省、自治区、直辖市政府制定辖区内各市县的征地补偿最低标准；2）引入征地单位与村集体和农民的谈判机制。征地补偿最低标准应体现同地同价原则，结合当地土地资源条件、产值、区位、供

求关系和社会经济发展水平等综合因素确定。而当上述改革推进到一定程度后，征地补偿最终过渡到以市场价值为补偿原则。实际上，引入谈判和协商机制，就可以较好地处理目前征地过程中出现的各种问题和矛盾。特别需要强调的一点，是这样的改革可以使地方政府，特别是地方国土部门避免把因土地征收而产生的所有矛盾集中在自己身上，将大大降低国土部门的工作难度。而只有这样，才能够进一步树立人民政府“执政为民”的良好形象。

第三，需要设计一个良好的征地程序与补偿的协调和裁决机制。程序公平是社会公平正义的基本保证。不论征地目的是什么、征地补偿标准多高，由于征地涉及巨大的利益调整，一定会出现征地争议，尤其是补偿争议。一旦出现争议，必须在制度上提供一个有效、公正的申诉、协调和裁决程序。在目前的《土地管理法》修订草案中提出，当农村集体不同意市、县政府的征地补偿标准时，“被征收土地的农村集体经济组织和农民对征收土地方案中确定的补偿方案有争议的，由市、县人民政府协调，协调不成的，由省、自治区、直辖市人民政府裁决。对征收土地补偿方案的裁决为最终裁决”，这相当于让征地当事一方，既有定价权，又有当对方不同意时的争议裁决权。而对于被征地当事一方，却只有“对裁决程序有异议的，可以自接到裁决决定之日起十五日内，向人民法院起诉。”而且，“征收土地补偿争议不影响征收土地的实施”，这意味着即使被征地者胜诉了，也没有手段让相关政府部门进行足额补偿。显然，这种争议协调和裁决模式是存在很大问题的。为了避免地方政府在征地过程中既当运动员，又当裁判员。我们建议协调职能由市、县政府承担，而裁决职能由省级政府承担，同时保留法律诉讼作为最后的管道。

第四，中央政府应该提供征地制度改革的配套改革，以便为地方政府足够的财政激励。实际上，征地制度改革并不意味着地方政府无法获得土地由农地转非过程中的增值收益。从理论上讲，城市化过程中土地用途转换所发生增值主要来自于具有“外部性”的城市基础设施和产业发展，而非土地原使用者（即占有土地的农民）对土地的投资。因此，征收一定比例的土地增值税不仅具有经济效率的合理性，也可实现由不规范预算外土地出让金向预算内土地增值税的转化，从而减少当前地方政府在土地出让中的寻租行为和预算外财政缺乏透明度的情况，改善地方财政的管理。在通过深化土地市场化改革提高土地使用成本以减少工业用地低价出让行为的同时，改变地方政府为提高出让金而偏少供给商住、用地的局面 还必须加速财税体制的改革。其主要措施就是要逐渐引入对商、住用房产征收的财产税（或物业税），以此激励地方政府增加商住类房地产用地的供给。因此，我们建议:

第一，修订《土地增值税暂行条例》，将适用范围扩展到集体土地，设计合理的税率，扩大政府在农村土地使用权的出让、转让和租赁收益上的税源。纳

税对象既包括严格限定征地范围后非公益性项目用地集体非建设用地的出让、租赁收入，也包括集体建设用地流转收益（含宅基地）。

第二，在试点的基础上全面开征物业税。物业税的改革研究工作从 2003 年起已正式启动，税务总局与财政部先后批准了北京、江苏、深圳等六个省市作为试点先行单位，进行房地产模拟评税试点。2007 年税务总局与财政部又增加了河南、安徽、福建和大连四个地区部分区域作为房地产模拟评税扩大试点范围。目前这十个城市处于模拟空转阶段，但已有多个城市向国家税务总局和财政部递交了物业税“空转实”的申请方案。如果能够在试点基础上，全面开征物业税，这将是地方政府稳定而持久的税源。

如果要严格限制公益性征地范围，引入征地谈判机制，全面进行农村集体建设用地市场化改革， 需要在土地增值税和物业税这两个税种上同时推进。我们的测算表明，土地增值税和物业税收入完全可以弥补政府在土地出让金上的损失，并能有效抑制地方政府通过大规模征地和低地价策略招商引资的冲动，从而切实做到保护农民利益，提高土地利用效率，降低耕地保护的压力，最终有助于实现城乡统筹发展。

六、小结

在目前中国高速城市化、工业化的过程中，部分土地由农用转化为非农用途是必然的。但是，从土地利用角度来看，考虑到我国人多地少的国情，在保障城市化和工业化用地的同时，政府也确实有必要去采取措施去保护稀缺的土地资源，尤其是耕地资源。从保护农民利益的角度来看，我们也应该允许失地农民分享高速城市化和工业化的成果，而分享城市化和工业化成果的一个重要途径就是要让失地农民能够分享部分土地增值收益。征地制度改革无疑是解决上述问题的根本性制度改革，而既有的征地体制显然已经完全不能适应我国市场经济体制建设和未来实现经济社会可持续发展的需要。

征地制度改革的核心，如前所述，就是以公共利益和公正补偿为征地权行使的原则，定义公共利益边界、限定征地范围，逐步实现以市场价值为依据的补偿机制。只要配套的财税体制改革跟进，我们就有理由相信，一个符合社会公平正义、有利于优化土地配置的征地制度一定能够成功地设计出来，并逐渐完善和推广。通过某些极端的案例来反对征地制度改革是缺乏足够说服力的，因为这些案例带来的问题，往往只涉及到征地改革的技术层面，而改革政策的技术细节完全可以通过渐进的方式逐步加以完善。正确的改革目标一旦确立，那么，往前推进的每一步，也一定是坚实的一步。

最后，我们想指出的是，考虑到征地问题事关我国经济发展、社会公义乃至政治稳定的大局，《土地管理法》的修订工作必然是一个影响亿万百姓切身利

益的重大法律事件，我们认为，在修法的过程中，有必要引入广泛的公众参与，并对法律如何修改进行公开的学术辩论与政策讨论。只有这样，才能够厘清很多认识的误区，才能够明确阻碍改革的关键制约，也才能够在凝聚社会共识的基础上实现改革的最终突破。否则，《土地管理法》修改草案即使可以被人大通过，在实践过程中也很可能无法得到有效实施，甚至会带来更多的社会冲突和矛盾。

参考文献

1. 周其仁：“放弃农地的代价”，《21 世纪经济评论》，2001 年 8 月 31 日；
2. Thomas J. Miceli, "Do Governments Provide Efficient Compensation for Takings?" *Illinois Real Estate Letter Winter/Spring*, 1993, 8-9；
3. Ely, J. W., Jr., The Guardian of Every Other Right: A Constitutional History of Property Rights. *New York: Oxford University Press*,1992；
4. William A. Fischel, “Eminent Domain and Just Compensation” ,*The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*,London: Macmillan, 1998；
5. Epstein, Richard A,Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain. *Harvard University Press* ,3-6,1985；
6. Baxter, W., and L. Altree, Legal Aspects of Airport Noise, *Journal of Law and Economics*, XV, 1-113.1972；
7. Michelman, F. I. , Property, utility, and fairness: comments on the ethical foundations of "just compensation" law. *Harvard Law Review* 80,1165-1258,1967；
8. De Alessi, Louis, Implications of Property Rights for Government Investment Choices, *American Economic Review*, Volume 59, 13-24,1969；
9. Johnson, M. B., Takings and the Private Market, *in Planning without Prices*, B. H. Siegan, ed. Lexington, MA: D. C. Heath, 1977；
10. Blume, L., Rubinfeld, D., Shapiro, P., “The taking of land: When should compensation be paid?” *Quarterly Journal of Economics* 99,71–92.1984；
11. Fischel,W., Shapiro, P., 1989. A constitutional choice model of compensation for takings. International Review of Law and Economics 9, 115–128；
12. Ed Nosal, “The taking of land: market value compensation should be paid”, Journal *of Public Economics,* 2001(82), 431–443；
13. 贾宪威，“征地补偿费的经济分析”，《四川农业大学学报》，1995 年第 3 期，第 394-395 页；
14. 许坚，“论我国两种性质的征地补偿标准”，“中国土地科学”，1996 年，

第 10 期（增刊），第 66-69 页；

15. 严星、黄安禔，《大陆与港澳台地区土地征用法律法规比较研究》，天津：天津大学出版社，2001 年，第 123-152 页；
16. 陈江龙、曲福田，“土地征用的理论分析及我国征地制度改革”，《江 苏社会科学》，2002 年第 2 期，第 55-59 页；
17. 周诚，“现阶段我国农地征用中的是是非非”，经济时报，2003 年 3 月 25 日；
18. 郭洁，“土地征用补偿法律问题探析”，《当代法学》，2002 年第 8 期，第 59-141 页；
19. 张占录、李永梁，“开发区土地扩张与经济增长关系研究——以国家级经济技术开发区为例”，《中国土地科学》，2007 年第 6 期，第 4-9 页。

作者：

汪晖，浙江大学公共管理学院土地管理系副教授（杭州 310020，），北京大学－林肯研究院城市发展与土地政策研究中心兼职研究员；

陶然，中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心副研究员（北京 100101）。北京大学－林肯研究院城市发展与土地政策研究中心兼职研究员。