

# 土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动<sup>\*</sup>

赵德余

**提要:** 过去 20 多年地方政府在以工业化为导向的经济发展目标的诱导下, 不断通过土地征用获取租金最大化, 其后果不仅引起农民的强烈不满和大量抗争活动, 而且还威胁到中央政府的粮食安全目标以及社会的公正和稳定性。为此, 中央政府在过去 10 多年以来做出积极的回应, 一直试图重新界定中央与地方以及农民在土地征用过程中的权力关系。在中央政府一系列政策的调整之下, 地方政府对土地征用的范围、规模以及审批权限乃至土地出让收入的支配权益等都被中央政府明显地削弱了。中央政府强化农民对土地的权利在很大程度上是工具性的, 对农民土地的赋权本身不是中央政府追求的直接价值目标。关于土地征用制度改革的方向, 在这种互动关系中我们还可以清楚地发现: 土地私有化的逻辑是存在缺陷的。

**关键词:** 土地征用 寻求租金 农民抗争 粮食安全 关系互动

## 一、引言: 问题与文献

对农业土地的征用为中国工业化和城镇化的快速发展提供了大规模的非农建设用地保障, 在一定程度上也成为解释中国经济高速增长的一个重要因素。显然, 中国的土地征用制度过去一直赋予地方政府更大的自由裁量和控制权, 对于地方政府征地的依据缺乏明确的或可操作性的界定, 在缺乏有效的监管约束下征地过程不可避免地发生了大量的问题, 如征地权滥用、征地程序不规范, 征地范围随意放宽, 而补偿标准低, 并且对农民的参与性和安置措施缺乏有效的解决机制。所以, 中国农村土地征用制度一直是理论研究的焦点, 已有的文献对现行的土地征用的依据、补偿标准、征用程序以及相关的权力安排问题提出

---

\* 本文在写作过程及多次学术沙龙讨论中得到复旦大学社会学系张乐天教授、刘欣教授和潘天舒博士的评论和建议; 文章还在 2008 年 9 月浙江大学新政治经济学论坛上宣读, 得到浙江大学经济学院曹正汉等教授的评论和修改建议, 在此一并致谢。但文责自负。

了广泛的批评与讨论。这些研究大体上可分为三类。

首先, 讨论最为深入的是土地补偿标准或征地价格决定方面的问题。其研究路径是运用经济学的价格规制模型或博弈论模型讨论最优土地征用量与征地价格的决定问题(曲福田等, 2005; 张宏斌, 2001; 钱忠好, 2004)。价格规制模型暗示了农用地边际收益与建设用地的边际收益相等时可以决定土地征用量, 但是由于标准的价格规制模型是以产权的清晰界定和市场的存在和良好运作为前提的, 这与现实情况明显不符。将博弈论嵌入到价格规制模型之中可以在一定程度上考虑到政府与农民之间的策略互动关系, 即当农民的反抗成为可置信的威胁时, 政府将被迫把征地价格选择在弥补农民的机会成本的水平上(雷霆、邢祖礼, 2006)。但是, 总体上这类演绎模型还只是对土地征用的现实世界的一种近似的抽象, 其隐含的诸多条件及其现实含义并没有得到清晰的阐释。

其次, 对土地征用依据或合法性的规范性研究。政府为什么要征用农用地? 一种普遍的观点认为, 政府利用公权力征用农用地是为了公共利益的需要, 但是由于缺乏对公共目的或利益的清晰界定, 政府会滥用对土地的征用权(张永良等, 1999; 李海鸣、詹明, 2001)。于是一些研究干脆认为政府征用土地的动机本身就不是为了公共目的, 而是为了寻求租金最大化或者为了促进国家工业化优先发展战略进行的资本积累(黄小虎, 2002; 周其仁, 1994, 2004)。客观上规范性研究的限制在于要区分出政府争地的动机是为了公共利益还是寻求租金是十分困难的, 并且, 这两种动机有时是并存的, 即政府可能会拥有多重政策目标和行为动机。

再次, 对土地征用方式以及相关权利关系制度的规范性或实证性分析。陈利根等(陈利根、陈会广, 2003)从政府征用土地的成本和收益角度对土地征用权滥用、征用范围过宽以及征地补偿不合理等问题作了一个法经济学的解释, 认为由于征地的强制性买卖关系没有得到承认, 征地的补偿实际上已经成为政府强加给农民的法定义务。其中, 关于土地征用方式及其相关权利关系的规范性研究产生了大量的改革现行土地征用方式的政策建议。如对征地补偿的程序(具体执行与补偿告知以及救济途径)应明确化, 并增加听证规则(池添雨, 2004); 规定农民直接参与征地决策与实施的全过程(朱林兴, 2004); 甚至干脆主张取消村集体经济组织出让土地的权利和收益享有, 而让土地的受让方

直接与农民谈判或交易(党国英, 2006)。

总体来看, 已有研究文献大体上将三个问题割裂起来, 没有把政府征地的依据或政策目标、征地程序方式以及征地补偿标准等问题联系起来, 放在一个整体性的关系框架内历史地理解, 因此, 主要存在以下缺陷: 第一, 对征地关系的分析仅仅限于发展地方政府与农民之间的双边关系模型, 其局限性是显而易见的。无论是将“中央政府”忽略掉, 还是以抽象的政府行为包含了中央和地方政府的处理, 都不能客观地描述土地征用过程的实际关系。第二, 政府的政策行为具有多重目标特征, 追求租金最大化可能只是其多目标中的一个, 政府政策既可能削弱农民对土地产权的行为能力, 从而增强其他利益集团如相关部门和开发商的利益, 但是也有可能因为平等或粮食安全等其他目标而“赋权”给农民, 从而提高农民对土地产权的行使能力和收益水平。第三, 对农民土地的控制权研究过于抽象而忽视农民行使土地权利的背景和法律约束。最后, 已有研究多数采用比较静态和规范分析的方法, 得出的结论常常有绝对化倾向, 简单地对地方政府在征地中的角色或行为做出判断, 并据此对征地制度进行批判。总之, 规范性的批评多于实证性的分析, 对土地征用过程中国家、地方政府, 以及农民各自的行为动机及其关系的互动还明显缺乏理解。

本文将土地征用为重点对国家、地方政府和农民在过去 10 多年的关系互动进行分析。本研究的主要问题是: 从 20 世纪 90 年代中期以来, 国家、地方政府和农民在征地过程中的关系正在发生什么样的变化? 这些变化对国家的土地征用制度建设和整个农村土地政策以及中国经济发展模式转变会产生哪些影响?

## 二、土地征用政策的国家目标及其政治理念

在农业承包地领域的土地产权问题上, 政府鼓励农业发展、农民增收以及强化农民土地承包权的目标取向是一致的, 因而政府的一系列强化农民地权的立法与政策措施是有积极效果的。但是, 在对土地征用以及集体建设用地流转问题上, 政府追求的城市化目标、地方经济发展与农民的地权促进取向存在明显的冲突和紧张, 从而政府无法或缺乏动机去提高农民对征地和集体建设用地流转等问题的参与和控制权

力。当然,地方政府追求土地租金极大化以推进城市化进程的行动也是有底线的,即不能严重损害粮食安全与农业的可持续性发展目标。不过,为了实现上述目标的平衡,中央政府并没有以强化农民土地权的方式来控制地方政府的寻租行为或冲动,而是通过制定土地利用总体规划和划定基本农田保护区等行政和立法的手段来追求其农业与粮食安全目标。此外,中央与地方政府在土地征用问题上的政策目标集以及优先性方面是不完全一致的,其中,经济发展、工业化与租金收入最大化对于地方政府而言具有更高的优先性;农业与粮食安全以及社会稳定和谐对于中央政府具有更高的重要性。农民的地权目标和公平性目标等价值取向在中央和地方的政策决策之中都是重要的,但其似乎更多地具有约束性的含义,比较难以上升为政府的优先政策目标。

### (一)农民的地权目标

由于土地存在多重属性,农民对土地的产权是由一系列强度不等的权利束构成的。显然在任何一个权利纬度上都要求赋予农民绝对的控制权是不现实的,但是强化农民在土地的某些属性或层次上一定程度的权利则是土地政策无法回避的问题。在一个极端的方向上,一些经济学家提出中国农村土地应当实行私有制的主张,如杨小凯(2001)从土地私有制和宪政共和以及农业现代化、社会公平和效率等关系角度,坚持土地私有化是中国现代化的基础。文贯中(1995, 2002)也同样批评了现行土地集体所有制的各种弊端,认为其既不公平也无效率,造成了农民相对城市居民的贫困化,又无法阻止大批无地农民的出现,并对农业生产的结构改革和现代化造成制度性障碍,所以他也主张土地制度应该尽快私有化。当然,相对土地私有化的论点而言,更多的学者倾向于反对这种激进的目标取向,转而支持更温和的政策目标,例如秦晖(2003)认为当前土地政策的主导方向是应切实保障农民的地权,不一定是所有权,但至少是现行政策已允许给予的那些层次的权利。

由于农村土地集体所有的性质在法律上限定了农民行使土地产权的空间,有的报告提出“土地农户永佃制”(孙大午, 2005)或“国家所有、农民永佃”(张德元, 2004),以消解和弱化“土地农民集体所有制”。不过,“农户永佃制”是以承认农地农用“国家所有”为前提的,这和20世纪90年代以来“虚化土地村(社)民集体所有”,强化国家所有和农民长期承包权(永佃权)是完全一致的,但这是对《宪法》规定的“土地农民集

体所有”的否定。批评者认为《宪法》规定的“土地农民集体所有”不能倒退为“国家所有”，要实现“农户永佃制”，那也只能在“土地农用农民集体所有”的前提下(李昌平, 2006)。

在一定程度上强化农民对土地的权利是没有疑问的, 争论的关键在于到底应该将农民的地权强化到何种程度? 作为中央财经领导小组成员, 陈锡文事实上也对强化农民地权持积极观点, 他(2002)说:

土地是农民的安身立命之本, 依法确保农村土地承包关系的长期稳定, 是党在农村的一项基本政策。但目前农村的土地制度仍不够完善。现行农地制度存在的主要的缺陷是农民土地承包经营权的内涵尚不够充分, 农民通过承包获得的土地权益尚缺乏有效的法律保障。明确界定土地承包权的性质, 赋予农民更充分的土地权利, 如占有权、使用权、收益权、转让权、继承权、抵押权等, 有利于减少现行土地产权关系中内含的不稳定性, 有利于增加国家对农民的产权保护, 有利于使农民形成长期稳定的预期。

可见, 中央政府决策层对农民的地权目标问题是比较清楚的, 但是何时以何种方式确保农民地权的强化目标得以实现则并不是十分清楚。

## (二) 经济发展、城市化与租金最大化

经济发展对于中央和地方政府而言都是具有特殊重要性的政策目标, 尤其对于地方政府而言, 经济发展不仅与工业化以及伴随而来的城市化进程密切相关, 而且其成果还会直接增加地方政府的财政收入。相对于经济增长和工业化发展战略, 城市化本身很少会成为政府追求的直接目标, 甚至在一些地方和特定时期也会出现所谓的反城市化倾向, 即城市化率相对于工业化增长率是下降的。但是作为经济增长的驱动器, 工业化取向的政策在过去 20 多年的经济发展过程中是显而易见的。于是, 一方面政府发展工业乃至第三产业都需要对城镇建设用地产生日益增加的需求, 另一方面政府在供应城镇建设用地的过程中本身也可以获得可观的租金收入。当然, 经济发展与税收增长对地方政府提升其公共职责也是至关重要的, 如解决地方就业问题、基础设施与环境等公共物品提供、文化事业发展和社会保障乃至社会稳定等。

因此,在某种意义上说,经济发展和租金收入的追求不仅是地方政府优先考虑的直接政策目标,同时也是其实现其他间接目标或终极目标的手段与工具。

### (三) 农业发展与粮食安全目标

农业发展与粮食安全目标对于一个国家或中央政府而言,比对地方政府而言具有更高的紧迫性和重要性,尤其是粮食安全的实现主要依赖于国内粮食供给的保障,从而降低对国际市场的依赖性风险。但是,对于一个地区而言,地方政府追求粮食安全的公共性价值具有外部性,其生产供给的粮食规模越大,其用于粮食生产的土地和资源投入也越多,相反,其工业化发展的空间及所需征地的约束就越强。于是,虽然国内粮食供给安全水平提高,对于其他地区以及中央政策目标而言有积极意义,但为之付出的资源机会成本却主要由粮食主要产区及其政府承担。因此,相对而言,中央政府对粮食生产和粮食安全问题比地方政府要更敏感和更关注。为了确保粮食供给安全,中央政府会关注用于粮食生产的耕地面积的稳定性,并且会不断地对耕地面积的下降或变动做出反应和警告。如表 1 所示,从 1998 年到 2005 年期间全国耕地面积一直在减少,其中 1998 年到 2003 年 5 年期间减少幅度逐年攀升。1999 年和 2000 年全国耕地总面积分别比上年减少 0.36% 和 0.72%,而至 2002 年和 2003 年,全国耕地总面积分别比上年减少比例已经上升到 1.31% 和 2.01%。农业耕地面积大幅度减少显然引起了中央政府对粮食安全的担忧和警惕,于是,从 2002 年开始,中央政府对土地市场的整顿力度以及对地方政府征地行为的控制强度显著增加了。

表 1 1998—2005 年期间全国耕地面积的变动

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
耕地面积(亿亩)	19.45	19.38	19.24	19.14	18.89	18.51	18.37	18.31
下降(%)	/	.36	.72	.52	1.31	2.01	.76	.33

资料来源:《2006 年中国国土资源公报》,2006。

### (四) 公平目标(平等或城乡差别)

土地征用的公平观念是一个复杂的问题,从宏观层面上,城乡差别扩大不仅是对公平观念的一种挑战,而且还会直接引起农民的不满、上

访,以及社会知识精英对政策的批评,这将影响社会稳定性和政治的合法性。从微观层面上,土地征用过程中农民、地方政府以及土地开发商之间关于土地增值收益的分配关系也会遭遇公众有关公平性或平等观念的评价。显然,如果农民对土地用途改变后的增值收益毫无支配力,则同情的天平就会向农民倾斜,社会观念无疑将认定这种土地政策后果对农民而言是不公平或不正义的。因此,无论是宏观还是微观层面,正义性目标都隐含了如何进行土地政策下的经济福利分配问题,而土地改革决策的困难在于如何实现或构建一个让各利益相关方都能接受的方案。

同时,在促进公平目标实现的方式上也存在分歧,即对土地应当赋权给农民,还是削弱农民的地权强度,不同的学者显然有着明显差异的价值判断,支持强化农民地权,甚至于主张土地私有化的学者显然认为集体土地产权或弱化的农民的地权不利于土地的流转和规模化经营,也不利于农民从土地的交易或农业生产中获得最大收益,从而不仅制造了农民的贫困化,而且也制约了农业乃至国家的现代化进程,这是非常缺乏公平或正义的。反对强化农民地权的学者的看法则相反,认为弱化农民地权不仅有助于地方政府收回农民的土地承包权,以促进土地的集中和规模化经营,从而加速农业现代化进程,而且还可降低农用土地的征用成本,刺激地区工商业经济的发展和增加农民工的就业与身份转换,从长远来说,弱化农民的地权恰恰缩小了城乡差距并进而促进了现代化进程,因而这也是正义的,当然,这是功利主义的正义观,即以政策后果的社会总福利最大化作为正义的判定标准。

### 三、土地征用过程中的农民、地方与国家关系： 一个分析模型

为了清楚地刻画农民、地方与中央政府在土地征用过程中的关系,我们首先构建一个在严格假设条件——即不存在政府背景——下的农民与土地需求方之间的交易模型作为分析的参照系,然后在模型之中逐步加入或嵌入地方政府和中央政府,以考察农民和政府及相关企事业单位之间关系在假设逐一放松背景下的变化。

## (一)没有政府的土地市场交易模型

假设在不考虑政府介入的自由土地市场的情形下,土地市场的主要交易方是作为供给方的土地使用者农民和作为需求方的用地企业。市场均衡价格由供给方的边际机会成本(或供给曲线)和需求方的土地边际要素产品收益共同决定。对于供给方而言,不同地区或同一地区的不同农民其边际机会成本是不一样的,这一点在研究的文献中常常令人奇怪地被忽略了。为了分析的便捷,我们将农民的边际机会成本区分为高、中、低三种类型,分别表示为  $MC^h$ ,  $MC^m$  和  $MC^l$ 。同样,对于土地的需求方而言,用地企业对土地的边际要素产品收益也是不同的,其主要差别依赖于土地的用途属性。一般而言,土地的用地属性可以分为农业用地、工业用地和商业用地三种类型,商业用地的平均边际要素产品收益要高于工业用地,而工业用地的边际产品收益则会高于农业用地的边际产品收益,我们把三类土地的边际产品收益分别表示为  $MPR_c$ ,  $MPR_i$  和  $MPR_a$ 。如果以工业用地为例,如图 1 中三条直线中居中的一条所示,农民的农业用地可以直接在市场上交易,其最高的边际机会成本曲线是  $MC^h$ , 而工业用地企业的边际土地产品收益即需求曲线为  $MPR_i$ , 两者相交于  $C$  点, 市场均衡价格为  $P_m$ , 土地交易规模为  $Q_c$ 。

假设农民的土地边际机会成本汇总的市场供给曲线为:  $MC^h = \alpha + \beta Q$ ; 而市场工业用地的需求函数为:  $P = a - Q$  (定义  $a$  为对土地最高支付意愿, 即用地企业愿意为农民的第一块最小单位土地所支付的价格);

$$\text{则 } TR = P * Q = (a - Q) * Q = a * Q - Q^2; \quad MPR = \frac{\partial TR}{\partial Q} = a - 2Q$$

$$\text{由 } MPR = MC^h \text{ 得到: } a - 2Q = \alpha + \beta Q$$

$$\text{所以, } Q = \frac{a - \alpha}{2 + \beta}; \quad P = \frac{1 + \beta}{2 + \beta} a + \frac{\alpha}{2 + \beta}$$

(1)如果对均衡价格和均衡土地交易数量进行 2 次微分,可以发现:农民的土地边际机会成本,即系数  $\beta$  越大,则均衡价格会越高;而对土地边际机会成本最低的地区或农民而言,如果农民没有其他的就业机会和收入渠道,则此时的均衡价格即  $P_s$  就是该地区农民的生存价值线。通常,土地对发达地区的农民比对落后地区的农民有更高的边际机会成本,而在同一个村庄,农业人力资本或物质资本投入高的农



民其边际土地机会成本也会更高一些。

(2) 土地利用属性的改变及其边际产品收益越高, 则用地企业对土地最高支付意愿即  $a$  越大, 从而土地市场交易的均衡价格和交易规模都会越大。

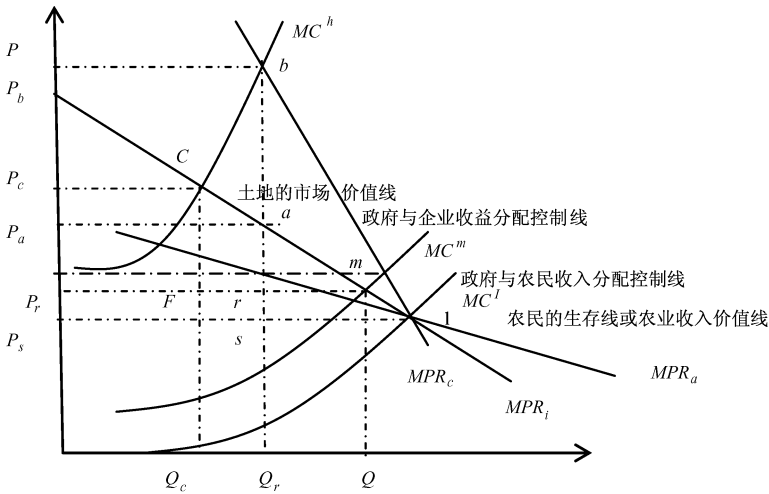


图 1 土地征用中的农民、用地企业与政府关系博弈分析模型

(二) 土地征用模型: 地方政府的介入及其与农民和用地企业的关系

在上述的理想模型中考虑政府的介入, 政府合法垄断了土地在不同属性用途之间进行配置的政治权力, 即农民承包的农业用地不可以直接出售给工业或商业用地企业, 而必须由政府进行所谓的征地程序, 获得农业土地之后再按照协议、招标或拍卖等市场运作的模式出售给用地企业。

1. 地方政府和农民之间的征地博弈关系

如图 1 所示, 地方政府的征地行为主要由两个变量刻画, 即政府首先确定对农民土地的征地补偿价格  $P_r$ , 然后选择征地规模或数量  $Q_r$ , 由于政府直接决定这两个变量, 农民对土地的边际机会成本只是政府确定补偿价格  $P_r$  的一个参考因素, 而不是决定因素。而土地对工业企业的边际产品收益  $MPR_i$  确定了在征地规模或数量  $Q_r$  水平下工业企业愿意接受的最高价格  $P_a$  由  $a$  点给出。此时, 政府征地的潜在收益为

$P_a$  和  $P_r$  (即图 1 中的矩形面积所示), 设为  $\Pi^g$ 。

$$\Pi^g = (P_a - P_r) \cdot Q_r = (a - Q_r - P_r) \cdot Q_r$$

一阶条件:  $\frac{\partial \Pi^g}{\partial Q_r} = a - 2Q_r - P_r = 0; Q_r = (a - P_r) / 2;$

$$P_a = (a - Q_r) = (a + P_r) / 2$$

所以,  $\Pi^g = (P_a - P_r) Q_r = (a - P_r)^2 / 4$

由此可知, 当地方政府确定的征地价格  $P_r$  越高, 政府可以征地的规模就越小, 而相应的工业用地企业需要支付的  $P_a$  价格也越高, 地方政府的收益也随着征地价格  $P_r$  的提高而降低。

对于农民而言, 农民在征地过程中的收益也是容易计算的, 即农民得到的征地补偿收益减去其失去土地的总损失, 农民的净收益设为  $\Pi^f$ 。对于农民的损失暂时只考虑其对土地的边际机会成本之积分 (或总和), 由前面假设的  $MC^h = \alpha + \beta Q$ , 得出  $TC = \alpha Q_r + \frac{1}{2} \beta Q_r^2$ 。  $\Pi^f = P_r \cdot Q_r - \left[ \alpha Q_r + \frac{1}{2} \beta Q_r^2 \right]$ , 此时, 由于自由的土地交易市场不存在,  $Q_r$  和  $P_r$  不再满足市场需求曲线关系。把地方政府收益最大化下的  $Q_r = (a - P_r) / 2 (\geq 0)$  的关系带入农民的收益函数中可以得到:

$$\Pi^f = P_r \cdot [(a - P_r) / 2] - \left[ \alpha \left( \frac{a - P_r}{2} \right) + \frac{1}{2} \beta \left( \frac{a - P_r}{2} \right)^2 \right], \text{ 其中,}$$

$$\beta \geq 0 = \frac{a - P_r}{2} (P_r - \alpha) - \frac{1}{2} \beta \left( \frac{a - P_r}{2} \right)^2$$

$$\frac{\partial \Pi^f}{\partial P_r} = \frac{1}{2} (a - P_r) - \frac{1}{2} (P_r - \alpha) - \frac{1}{8} \beta \cdot 2 \cdot (a - P_r) \geq 0$$

得到:  $(4 - \beta) \cdot P_r \leq 2\alpha + a(2 - \beta)$

当  $4 - \beta > 0; 2\alpha + a(2 - \beta) > 0$ , 即  $\alpha < a, 0 < \beta < 2 + 2\alpha/a$ , 或者

$$\alpha > a, 0 < \beta < 4 \text{ 时, } 0 < P_r \leq \frac{2\alpha + a(2 - \beta)}{4 - \beta}$$

为了清楚地比较农民的不同机会成本对博弈均衡的影响, 当  $\alpha > a, 0 < \beta < 4$  时, 对三类不同边际机会成本的农民而言, 分别设  $\beta^h = 3, \beta^m = 2, \beta^l = 1$ , 同时, 令  $a = 3, \alpha = 4$ , 满足  $\alpha > a$  的条件, 则博弈的均衡结果如表 2 所示。

显然, 在地方政府追求收益最大化的情形下, 农民的净收益事实上为负值, 即出现损失。

根据其一介条件： $\frac{\partial \Pi}{\partial P_r} \geq 0$ ，这表明农民的收益会随  $P_r$  的上升而增加，即政府的征地价格  $P_r$  越高，农民的净收益  $\Pi^p$  越大。但农民的边际机会成本系数  $\beta$  越大，其面临的征地损失也越高或收益  $\Pi^p$  越小。

表 2 在不同农民机会成本下地方政府倾向采用的征地均衡价格差异

$a=3 \quad \alpha=4$	$\beta^h=3$	$\beta^m=2$	$\beta^l=1$
$\frac{\partial \Pi^p}{\partial P_r}$	$-1/4(P_r-5)$	$-1/2P_r+2$	$-3/4P_r+11/4$
$\Pi^p$	$-\frac{7}{8}P_r^2+\frac{21}{4}P_r-\frac{75}{8}$	$-\frac{3}{4}P_r^2+5P_r-\frac{33}{4}$	$-\frac{5}{8}P_r^2+\frac{17}{4}P_r-\frac{57}{8}$
$\frac{\partial \Pi^p}{\partial P_r}(\text{令 } P_r=2)$	$3/4$	$1$	$5/4$
$\Pi^p(\text{令 } P_r=2)$	$-19/8$	$-5/4$	$-9/8$

在征地博弈中，地方政府与农民的冲突集中体现在土地征用补偿价格上，由于征地补偿价格越高，农民的损失就越小，或收益越高，而地方政府的货币收益也越小，如图 1 所示， $P$  线即表示政府与农民之间的控制边界，该控制线上下移动是由双方的谈判能力决定的。因此，农民在土地征用问题上与地方政府存在一定的紧张关系，尤其是那些失去土地边际机会成本非常高的农民，在土地被征用过程中损失更大，其抵制地方政府征地的动机也更强烈。由此可以推断，农民的身份结构及其地区特性通常决定了地方政府在征地价格确定及其征地行为上遭受阻力的大小。一般而言，对那些处于相对发达地区或开发的郊区，农民对土地的边际机会成本越高及其比重越大的，则地方政府的征地行为遭遇到的谈判压力或冲击也越大，从而地方政府会被迫在征地或其他方面补偿价格上做出让步，以尽可能提高土地的征地补偿价格。相对而言，对于一些落后地区或土地边际机会成本低的农民，对土地的征用补偿价格期望也多数比较低，其抵制和谈判的相对压力也会低一些。

## 2. 地方政府和用地企业之间的租金分享关系

由于政府征地以  $P_r$  获得土地，出让给企业的协议价格或市场交易价格（招标、拍卖）为  $P_a$ ，如果在自由土地市场中，企业需要以市场均衡价格  $P_c$ ，获得土地，因此，征地使得工业用地企业获得的净收益为  $P_c \alpha P_a$ （即图 1 中的梯形面积所示）。在市场影子价格  $P_c$  一定的情况

下,企业或开发区的用地单位渴望政府能以“优惠”价格供应土地,即竭力要求压低土地的供应  $P_a$ ,此时,用地企业获得的净收益为  $P_c a P_a$ , 设为  $\Pi'$ 。

$$\Pi' = 1/2 * (P_c - P_a) * (Q_c + Q_r)$$

其中,  $Q_r = (a - P_r) h g$

考虑到地方政府还可以从用地企业的发展与成长中获得税收、安排就业等诸多好处,假设政府从出让土地所给与的企业收益中获得的税收税率为  $t$ , 则政府的收益为:

$$\begin{aligned} \Pi^g &= (P_a - P_r) Q_r + t * \Pi' = (P_a - P_r) Q_r + \\ &\quad \frac{1}{2} * t * (P_c - P_a) (Q_c + Q_r) \end{aligned}$$

当  $Q_r$  与  $P_r$  固定时,土地市场的均衡价格  $Q_c$  与  $P_c$  也是固定的。

$$\text{当 } 0 < t < \frac{2}{1 + \frac{Q_c}{Q_r}} \text{ 时, } \frac{\partial \Pi^g}{\partial P_a} = Q_r - \frac{1}{2} * t * (Q_c + Q_r) > 0$$

$$\text{(或者 } \frac{\partial \Pi^g}{\partial P_a} \leq 0, t > \frac{2}{1 + \frac{Q_c}{Q_r}} \text{)}$$

这表明在  $t$  税率比较低时(即  $0 < t < \frac{2}{1 + \frac{Q_c}{Q_r}}$ ), 地方政府的收益是

随其土地的出让价格  $P_a$  的上升而增加的,但是,土地出让价格的上升却会降低工业用地企业的收益,会遇到用地企业的抵制和退出威胁;并且,当政府对企业成长的未来期望税收收入达到一定水平时(即  $t > \frac{2}{1 + \frac{Q_c}{Q_r}}$ ),  $\frac{\partial \Pi^g}{\partial P_a} \leq 0$ , 即表明政府对企业的土地出让价格  $P_a$  越高,则其未

来期望收益  $\Pi^g$  越小。因此,无论从减少用地企业的退出威胁以推进“招商引资”工作,还是从其实际的或未来的期望收益最大化来看,地方政府都有强烈的激励降低土地的出让价格水平。

### (三)土地征用模型修正和扩展:中央政府的政治介入和约束

中央政府对地方政府土地征用行为的政治介入和约束主要包括两

种形式,即租金分享与行为规制。其中,租金分享是中央政府通过要求地方政府缴纳一定比例的土地出让金等来影响或限制地方政府的征地行为。行为规制根据干预的对象又分两种类型,一是规制地方政府的征地行为,如对征地规模、权限以及征地补偿价格和具体行为加以限制等;另一种规制方式是对作为被征地对象的农民进行赋权,即强化农民的土地产权行使能力,从而制约地方政府的征地行为。

为了识别中央政府的租金分享式干预政策的效果,可假设地方政府必需缴纳给中央政府的土地出让金比例为  $k$ ,则地方政府的收益(假设这里不考虑地方政府从用地企业收取的最终产品或经营所得税收入)为:

$$\Pi^g = (P_a - P_r)Q_r - k^* P_r Q_r, \text{ 其中, 由图 1 可知 } P_a = a - Q_r, \text{ 于是,}$$

$$\Pi^g = (a - Q_r - P_r)Q_r - k^* P_r Q_r = aQ_r - Q_r^2 - (k+1)P_r Q_r \quad \frac{\partial \Pi^g}{\partial Q_r}$$

$$= a - 2Q_r - (k+1)P_r = 0$$

$$\text{所以, } Q_r = \frac{a - (k+1)P_r}{2}; P_a = a - Q_r = \frac{a + (k+1)P_r}{2}$$

中央政府收取一定比例的土地出让金,试图控制地方政府的征地规模,遏制地方政府低价出让土地的恶性招商竞争。直观地看,随着地方政府必需缴纳的土地出让金比例  $k$  增加,地方政府愿意征地的最优规模会下降,而用地企业愿意接受的土地转让价格也会相应提高。但是,从地方政府决策的最优化来看,中央政府的政策目标是难以有效的,地方政府可以通过许多途径规避中央政府分享租金的政策效果,如中央政府施加或提高一个租金分享率  $k$  时,地方政府只要调低土地征用补偿价格就可以规避  $k$  上升产生的效果。可见,中央政府并不能仅仅以依赖于分享地方政府的土地租金收入的方式控制其征地行为,而是需要运用更多直接和间接的规制工具。

#### 四、地方政府在土地征用中的角色

地方政府征用土地的政策目标或动机不是惟一的,地方政府既不是纯粹的公共利益追求者,也不是单纯的经济寻租者。以上分析模型抽象并讨论了作为经济理性人的地方政府在土地征用过程中如何最优

化其经济利益的决策行为,但是,这与地方政府追求公共利益的角色在经验上并不是完全冲突的,追求租金的行为在一定程度上显然有助于或促进了地方政府履行在城市化进程中提供公共物品的职能。因此,在经验证据方面通过考察地方政府出让土地的价格、收入,以及其财政收支的结构性变化可以考量地方政府的角色特征。

### (一)租金收入的极大化:土地收益占地方财政收入或GDP的比重

地方政府行使征地权以获取最大化的土地增值收益一直为研究者所关注,温铁军、朱宋银(1996)很早就注意到这样的数据,在土地征用出让过程中,如果成本价为100,农民只获得其中的5%—10%,村级集体得25%—30%,而60%—70%为政府及其各级部门所获得。在地方政府土地收益的各项来源中,土地出让金收入占有绝对的比重,是地方政府的最大土地收入项目。土地的使用税、增值税以及耕地占用税等三项税收收入合计一般仅占到全部土地出让金收入的20%以内。从表3可以看出,在1999—2005年期间,地方政府的土地出让金收入一直是快速上升的,从1999年的514.33亿元增长到5894.14亿元,增长

表3 土地收益的构成及其在地方财政收入中的比重 单位:亿元

年份	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
土地使用税	59.1	64.9	66.2	76.8	91.6	106.2	/
耕地占用税	33.03	35.32	37.3	57.34	89.9	106.2	/
土地增值税	6.8	8.4	10.3	20.5	37.3	75.1	/
其他	4.74	25.25	18.25	31.77	—	—	/
租赁收益	2.66	4.13	3.95	5.74	—	—	/
土地出让收益1	514.33	595.58	1295.89	2416.79	6161.22	5894.14	/
土地出让金收入2	/	/	1300	2417	5384	5894	5505
增值率(%)	/	/	—	85.9	122.8	9.5	-6.6
地方财政收入	/	/	7793	8515	9850	11286	14379
出让金收入2占地方财政比重(%)	/	/	16.7	28.4	54.7	52.2	38.3

资料来源:土地使用税、耕地占用税、土地增值税、租赁收益以及土地出让收益1等数据来自李涛(2006);土地出让金收入2根据王美涵(2005),田毅、季谭(2006)文章整理;地方财政收入根据2001—2005年财政部《中央和地方预算执行情况与中央和地方预算草案的报告》整理。

幅度超过了10倍以上。同样,土地出让金收入占地方财政收入的比重也呈快速上升趋势,尤其是2001年、2002年和2003年,其比重分别为16.17%、28.4%和54.7%,其中,2003年的土地出让金收入占地方财政收入的比重比上一年翻了一番。

## (二)土地出让竞相压价的恶性竞争

与土地出让收入的快速增长形成鲜明对比,各地方的土地出让价格却在不断地下降。这表明地区之间在土地出让方面存在明显的价格竞争陷阱。从投资资本来源来看,一些发达地区正呈现外源性发展态势,各城市经济发展对于外来资本的依赖性不断增强,在这种情况下,各地大都将地价作为调节杠杆,通过扩大土地出让面积和降低土地出让价格,来吸引更多的外来投资。如2001年各城市土地出让数量比1999年和2000年有了普遍增加。2002—2003年这一问题表现得更为严重。在工业用地出让面积不断增加的同时,自1999—2001年工业用地出让价格总体呈现下降态势(见表4)。

表4 1996—2001年长江三角洲地区城市工业用地出让价格 单位:元/m<sup>2</sup>

城市	上海	南京	无锡	杭州	嘉兴	湖州
1996	147.54	148.00	180.00	219.00	225.00	128.00
1999	214.01	276.55	318.97	220.27	121.12	234.52
2000	154.63	255.04	280.54	304.25	262.39	268.58
2001	159.34	188.69	277.89	294.52	220.81	197.54

资料来源:《中国土地年鉴》(1997—1999);《中国国土资源年鉴》(2000—2002年);黄贤金,2004。

由于经济发达地区在投资项目竞争中具有财政补贴和税收减免的优势,于是,城市经济越发达,其地价越低。以昆山工业开发区为例,由于面临来自上海、浙江以及苏州周边地区的过度竞争的压力,当前昆山市的土地出让价格已经从数年前的12—13万元/亩,下降到7—8万元/亩,而土地的实际开发成本则在14—15万元/亩,出让价格仅仅为土地开发成本的1/2。苏州工业园区也是这样,其土地开发成本约20万元/亩,而出让价格仅仅8—12万元/亩,每亩补贴8—12万元。

按照近年来各地的惯例,招商引资是有任务的,对于官员来说,完成任务有百利而无一害,可以得到表扬、奖励和提拔等;完不成任务则是有害而无一利,贬斥为无能、断送政治前程、扣除招商保证金之类。所以,凡是愿意来投资的老板,就像送来的“肥肉”,岂能随意“放走”?所以,当地政府不但不仔细核实外来企业的资质,而且连“倒贴”都愿意。政府本来是一个裁判员,但是在招商引资中却出现“失重状态”,几乎事事偏袒老板一方。地方政府往往对农民实行强制征地拆迁,拆迁补偿费不及时支付给农民,对此,政府往往不积极过问,但是,如果农民因此而“阻挠”施工时,政府往往就采取强制措施。(《中国经济时报》,2007)

### (三)土地出让收入的支持结构:政府“零花钱”还是公共设施建设需要?

流行的观念认为政府的土地收入主要耗散于政府各个部门的福利工资开支等纯粹的非生产性支出(曾永昌,2007),并以此为基础引起许多关于现行土地征用制度的批评。但是,更多的证据表明政府的土地出让收入并不主要用于政府部门的福利开支,“吃饭靠第一财政,建设靠第二财政”这样的流行语事实上正显示以土地收入为基础的“第二财政”似乎更多地用于了弥补公共财政支出的不足以及城市开发建设的投资等。周飞舟(2007)细致地描述了作为土地收入主要部分的土地出让金主要用于两个方面:一是用于补充财政支出和土地征用的其他成本。“政府征用和出让的土地分成三大类,公益性、工业性和经营性(商住用地),分别采取划拨出让、协议出让和招拍挂的出让方式。由于公益性土地出让(公路、水利、教育、卫生等等),政府的土地开发收入并不足以弥补土地开发的成本,一般而言,工业用地出让价和成本价差别不大,商住用地则是远高于成本价,其中的土地出让金净收益部分用来补贴公益性土地的征地成本”。另一个比较重要和比重大的支出是以土地出让金的大部分作为基本资产来设立一些政府下属的开发和建设公司。在东部发达地区,一般的县级政府下面都会有几个这样的大公司:城市投资开发有限公司、城市交通投资有限公司、城市水务集团、城中村改造有限公司等等,一般将这些公司称为“政府性公司”。许多从土地出让金支出的资金表面上看起来都会被用于城市公共建设,而实际上往往不是直接投入城市建设,而是要为城市建设进行融资,即以此作为资本金获取银行贷款。



表 5 S县和 J市的基础设施投资的资金来源

	项目类别	财政投入	土地出让金	融资	总计
S 县 2003	资金投入(亿)	2.48	19.2	38.32	60
	比重	4.31	32	63.87	100
J 市 1999—2003	资金投入(亿)	30	33.27	170	233.27
	比重	12.87	14.26	72.88	100

资料来源:周飞舟, 2007。

如表 5 所示的 S 县和 J 市的基础设施投资的资金来源中, 土地出让金所占比重分别为 32% 和 14.26%, 而以此作为融资方式获得的资金占两个地区的基础设施建设资金总量的比例分别为 63.87% 和 72.88%。当然, 无论土地收入是用于弥补财政支出缺口或其他类型的征地成本, 还是为城市开发建设提供融资支持, 政府在土地征用过程中的租金收益主要还是与其经济发展, 尤其是工业化和城市化发展的政策目标相一致的。这暗示了土地收益并不是政府的零花钱或仅仅耗散在各个部门的工资福利方面, 而是政府实现其公共政策目标如公共设施建设需要的重要资源支持。

## 五、地方政府寻租: 侵蚀农民利益的方式

由于一方面地方政府追求的土地收益占地方财政收益的比重不断上升, 而另一方面, 地方政府在出让土地时面临激烈的竞争, 以至于土地出让价格不断下跌, 这必然使地方政府产生巨大的寻租压力。地方政府要么放弃对土地租金收益的追求, 要么停止进行出让价格的恶性竞争。当一些地方政府无法克制或放弃上述租金追求与招商引资的经济发展模式时, 客观上就会在征地行为与补偿水平上进行边际的调整。这意味着地方政府既然不能通过提高土地出让价格从土地使用者直接获取租金, 那么只能有其他两种可供选择的方式: 一是转向农民, 以压低或挪用或拖欠征地补偿的方式攫取租金; 二是以各种途径规避中央政府的政策限制或法律规制, 以试图非法扩大其租金的空间, 如乱用、滥占、未征先用, 或超计划、越权和分拆批地, 甚至随意改变土地用途。

根据国务院 2004 年 6 月发出的“深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知”, 可以看出国务院“紧急”要求各地方政府依据

《中华人民共和国土地管理法》及有关法律法规的规定,集中半年左右的时间继续深入开展土地市场治理整顿。从其涉及的土地征用问题中,可以发现中央政府特别关注的地方政府征地的寻租方式具体包括以下几种。<sup>①</sup>

(1)土地占用方式问题,如未批先用、征而未用、乱占滥用和随意改变土地用途等问题。

由于地方基层政府无论对其上级监管者还是对乡村农民都拥有征地方面的信息优势,其为了经济开发区或工业项目的落地考虑,可以在未获得上级有关部门批准的情况下对农民的土地行使征地权,甚至直接占用,这在很大程度上也与乡村土地的集体所有制有关。正如周其仁指出的,农村集体经济组织作为土地所有者和农民成本低的发包方不仅有权决定土地的承包期限和承包条件,也有权终止和收回承包权。虽然中央政府规定了农民土地承包期限长期不变,但是村集体如果以土地被征用的名义终止农民的土地承包权,却是符合现行土地制度的。于是,地方政府即使在未获得批准的情形下也可以与村集体经济组织达成占用农民土地的协议,因为参与土地征用谈判的一般只是代表乡村集体的几个权力人物,当地方政府以村干部能不能完成征地任务作为其掌权的条件时,地方政府显然就大大降低了征用或滥占滥用农民土地的难度与成本。

2002年9月,周至县政府在土地未经依法批准使用的情况下,与开发商签订周至生态园成片开发建设用地协议,约定出让土地6000亩,并收取了开发商支付的2330万元征地前期费用。此后,县政府与村民小组签订了征地补偿协议,拨付了相关费用。在此过程中,动用警力,非法羁押部分反对征地的群众。2003年5月,周至县政府在没有取得合法用地手续的情况下,对神农大道和北环路规划范围内的土地组织强制拆迁,并动用警力,引发了警民冲突。2002年4月,周至县政府在城南工业路建设用地未经依法批准的情况下,组织开工建设,致使191亩耕地遭到破坏。同时县

<sup>①</sup> 其他两项分别是清理检查新增建设用地土地有偿使用费的征收和使用情况,整顿随意减免和侵占、挪用土地有偿使用费等问题;清理整顿经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌出让中存在的问题。

政府还违法在城南工业路两侧与村组签订征地协议,圈占土地144亩。经核实,在以上征地用地中存在补偿低于法定最低标准及拖欠征地补偿费问题。<sup>①</sup>(邹声文、张军,2004)

(2)征用土地的审批问题,特别是新上项目的用地情况是否违反国家产业政策、超规划、超计划、越权和分拆批地等问题。

相对于土地征用、占用方式以及土地征用补偿等问题而言,地方政府对土地征用的审批则比较容易操作,由于其对土地征用审批流程条件拥有相对充分的信息,以及需要打交道的部门数目有限,其审批运用的交易成本要远比同农民的谈判和补偿成本低;并且在同级政府部门的审批方面,地方政府的领导人一般只要给予批示和支持,其土地征用审批中用地是否违反国家产业政策以及是否超出规划或超计划,都是能以变通或灵活的方式加以解释的。甚至在特定情形下,地方政府还会审批其无权决定的,如35公顷以上的耕地或基本农田,或者对超出地方审批权限的土地征用以分拆、分批的形式申报批准。

2003年11月16日,齐河2800亩征地被国土资源部定性为“严重违法”,“非法批准占用基本农田,用来兴建高尔夫别墅”。齐河几乎“一夜成名”。3个月内,这起土地大案搅动了齐河县上上下下的神经。齐河县代县长刘建国2003年1月18日在齐河县第十四届人民代表大会第一次会议上所作的政府工作报告中提到,除了国科集团之外,还有澳门名嘉集团计划在齐河建成占地1.68万亩的“三城一区”,其中包括投资24亿元、占地3000亩的名嘉工业城,投资20亿元、占地3000亩的家具批发展销城,投资2亿元、占地300亩的商贸娱乐城,以及投资80亿元、占地1.05万亩的配套住宅区。两项“大手笔”相加,涉及土地近2万亩,抵得上山东省全年用地指标的半壁江山。《土地管理法》规定,涉及占用基本农田,或者35公顷以上耕地,必须报国务院批准。齐河县的这两项

① 周至县政府未经依法批准实施征地占地,拖欠征地补偿费,违法动用警力,造成严重后果,县政府有关领导负有直接责任。依据有关规定和国土资源部、监察部的建议,陕西省责成有关方面按规定程序给予原县长倪广天(现任西安市计生委副主任)行政降级处分;给予原常务副县长张武平(现任市人大常委会副主任)党内严重警告处分,并责令辞职;给予副县长任胜利行政撤职处分;给予原县长助理蔡兴瑜(现任常务副县长)行政警告处分。

工程均未履行以上程序。(法展, 2004)

(3)耕地占补平衡数量和质量问题, 如征地占优补劣、占多补少甚至不补等问题。

中央政府规定地方政府有责任从数量和质量上补充耕地以维持耕地总量占补平衡的目标, 但这一规定并不能对限制地方政府征用或占用农用耕地起到明显的作用。由于各地耕地数量质量及其分布状况的统计十分复杂, 上级乃至中央政府很难对地方的耕地规模与分布状况拥有足够的信息, 以至于各地方政府在什么地方征用了多少耕地、是否在何处补充了何种质量的耕地, 对于中央及其他地方政府而言都是某种意义上的隐藏信息。如安吉县根据浙江省“可以将每年整田新增田亩 70%用于建设指标”的规定弄到了“3000 亩耕地转建设用地”指标, 补办了近 3000 亩的征地指标。此外, 对于地方政府而言, 最简单的办法是实际占用了农田或耕地, 却以荒地或沙滩地的形式上报。如安吉县开发区征地每批/次报的均是 35 公顷以下的土地, 不少农田是以“荒地”形式上报的: 在余墩村, 高档商品住宅楼“银景花园”占用的一级良田 60 亩, 却以“沙滩地”上报。地方政府之所以敢以欺骗方式征地, 正是考虑到上级政府监管和核查的成本是如此高昂以至于不可能实施(记者, 2004)。

(4)征用农民集体土地的补偿、安置问题, 如降低补偿标准, 挪用、截留和拖欠被征地农民补偿费等问题。<sup>①</sup>

有关土地征用补偿和安置问题的谈判及其实际控制权常常由村集体经济组织掌握, 显然, 相对于村集体而言农民获得相关补偿信息的成本要高得多, 一旦村集体组织与地方政府在土地征用补偿问题上形成合谋, 地方政府要降低补偿标准, 挪用、截流和拖欠被征地农民的补

① 当然, 地方政府的寻租活动主要还是来自招商引资进来的企业, 但这不是直接来自土地征用环节, 而是招商引资成功之后的土地出让及其后的阶段。2007 年国家发改委针对北京、石家庄、济南、广州、成都、西安六市的一次涉企收费检查显示, 土地部门违规收费已高达 10.97 亿元, 远超过去年六个城市八个部门的全部违规收费金额。李镛直言, 土地部门乱收费已经成为目前高房价的“助推器”。建设部门的收费也被发改委定义为“混乱”。李镛表示, 由于城建部门下属的二级部门多, 收费项目多, 收费金额大, 直接面向建筑企业, 有些收费依附于行政审批和审查, 具有一定的强制性。据统计, 六市城建部门的违规收费金额达 2.16 亿元, “这些违规收费给居高不下的房价推波助澜”。还存在环保部门重复收取排污费的问题, 六个市区中有五个城市的环保部门违反规定对已经缴纳污水处理费的企业重复收取排污费, 共计多收 7015.28 万元(引自《西部商报》, 2007)。

偿费就容易得多了。如河南登封市在修建地方铁路征地过程中, 市政府以平均每亩 8500 元的标准从铁路部门获得征地补偿费后, 又以每亩 4300 元的标准包干给铁路沿线各乡镇, 从中截留近千万元。而当地村民因对补偿不满, 试图将铁路公司告上法庭, 地方政府主管官员却与有关村民以及村支书共四人私下谈判, 并以造地款名义支付了 20 万元的掩口费, 以换取村支书等人做好群众工作, 不再上访的承诺。当然, 该合谋事件最终暴露, 引起更多的农民不满和上访, 在多家中央媒体和上级政府的干预下, 登封市政府被迫退补了农民的征地补偿款(李钧德, 2003)。

地方政府寻租行为的直接后果是纵容了工商企业对土地的买卖交易与占用行为, 与此同时, 地方政府的寻租行为既激怒了被征地农民, 又引起中央政府的不满。失地农民因为土地征用补偿标准低或养老等社会保障问题无法落实而不断地抱怨和抗争; 中央政府则因为农民权益及其耕地保护目标, 维护土地相关法规的权威乃至宏观调控目标等, 而对地方政府征地行为高度警惕。

表 6 837 封有关土地问题上访信被告方的基本情况(于建嵘, 2004)

当事人性质	当事人类别	数量	百分比
被告方	地市级政府及主管部门	108	12.9
被告方	县区级政府及主管部门	221	26.4
被告方	乡镇政府及领导干部	217	25.9
被告方	村支部及村委会干部	192	22.9
被告方	各级开发区	67	8
被告方	房地产开发商及征地公司	32	3.8

从表 6 可以看出, 近年公开的土地违法案件发生和查处的主要被告都集中于地方政府及其主管部门领导和干部。其中, 地市级政府(及其主管部门)、县区级政府(及其主管部门)以及乡镇政府(仅领导干部)被上访信列为被告的比例分别占到 12.9%、26.4%和 25.9%, 合计达到 65.2%; 其中, 县区级政府和乡镇政府尤为突出, 两者合计占全部上访被告的案例数的 52.3%, 超过了一半之多。村支部和村委会干部被列入上访被告方的也有 192 起, 其比例占到 22.9%。而各级开发区、房地产开发商及征地公司也在一些上访案例中被列入被告方, 分别有 67 件和 32 件, 占案件总数的 8%和 3.8%。总体而言, 在土地征用过程中,

农民不满和控告的主要对象是地方各级政府和村级基层组织。

## 六、土地征用关系中的农民呼声与抗争

在斯科特的农民道义经济学中,生存一直是作为基本的社会权利而对农民的反叛发生作用。在中国的土地征用关系中,虽然农民也一样面临生存权利的诉求,中央政府的政策以及国家法律也在试图以一个基本征地补偿标准的测算作为维护农民生存权益的底线尺度,但是对于中国农民而言,生存权利并不是惟一的目标追求,农民对抗地方政府的寻租机会主义行为,试图最大限度地争夺和分享土地租金显然也日益上升为农民的集体行动目标。农民的抗争有可能获得舆论和中央政府的支持,从而在土地征用补偿方面增加谈判力;但也有可能无法获得任何外部支持。但无论如何,农民都必须为其抗争需要达成的集体行动以及抗争行动本身支付实际的成本,甚至是沉重的代价。与地方政府的寻租和攫取行为的普遍性和一贯性相比较,农民的抗争行为显然更具有局部性和偶然性特征,但是,农民分散的局部的抗争行为汇合起来在一定程度上也会形成强有力的宏观政治压力——全国土地纠纷与上访数量不断攀升显然是国家政策行动的重要动因。

### (一)农民对征地行为与补偿的不满及抱怨:对媒体的“倾诉”

农民在土地被征用过程中与其他利益相关方的博弈特征是双方的信息不对称,即农民除了对经营的土地特性及其产量和收入拥有私人信息之外,对土地征用的目的、用途、依据以及相关政策(补偿标准)、程序以及其作为被征地方所拥有的权利等皆缺乏足够的信息。当一些农民对自己的土地被征用是否合算进行计算并将之同其他地方的征地经验进行比较而觉得“不划算”时,或者通过“小道消息”察觉土地征用方面存在违规或策略性行为时,他们常常会表露出对征地行为或补偿的不满与抱怨。这种抱怨一旦为大众媒体发现,农民的呼声就有可能公开传播出去,而且农民有时也会积极主动寻求媒体的支持。<sup>①</sup> 农民的

<sup>①</sup> 如某课题组分析了自2003年8月以来中央某媒体近2万封观众来信,在已分类处理的4300封中,有1325封涉及农村土地争议,占已处理来信的30.8%(于建嵘,2004)。

这种不满与抱怨的公开化就会对作为征地方的地方政府产生舆论压力。由于农民通常被视为土地征用中的弱势群体,其呼声一般会获得社会舆论的同情与道义的支持。

## (二)农民的抗争方式一:农民与地方政府及相关组织的谈判机制

农民在与地方政府及相关组织就土地征用问题进行协商和谈判时常常也会显示出某种策略性,如关于土地征用补偿标准方面,作为群体性的农民具有讨价还价的潜能,常常在一些农民提出的试探性补偿条件得到满足之后,另一些农民就会提出更高的补偿要求,而绝大多数农民则会随着表示支持。如在土地征用补偿标准谈判等方面,农民会以本地区征地案例中补偿水平最高的标准作为谈判的筹码或参照系,甚至以此为基础要求地方政府给予更高水平的征地补偿。在福建闽侯东南汽车城征地案例中农民被允诺以每亩1万元的征地补偿,但当农民发现本县内另一个镇的征地补偿标准为平均每亩1.3万元时,就表示了强烈不满。到2002年农民对征地补偿款的“还价”也提高到了每亩2.6万元。但是,被征地农民要分享土地的升值,在利益上就不得不与实施征地的政府对垒,因为从地方得到的土地出让金与实际给付农民的征地补偿款之间的差额,是政府征地权的净租金(周其仁,2004)。有时,当谈判陷入僵局时,尤其是在征地行为强制发生时,一些冲突难以避免,男女老少村民“齐上阵”的情况也经常发生(这与税费争议时主要以抗争精英为主有明确的不同),农民在征地谈判和实施过程中的集体行动显然对地方政府及相关部门产生了一定的威慑力。

此外,作为被征地一方的农民,经常通过各种渠道向社会和政府求助,如寻求政策法规方面的咨询和道义的支持。一些知识精英,主要是法律人士,也为了各种目的(经济的、政治的或社会影响)会经常参与其中,如农民可能提出的上访要挟的信件通常是由律师或其他地方的知识精英帮助撰写的。

## (三)农民的抗争方式二:农民的寻租与机会主义

由于土地资产属性的复杂性,无论是国家的法律还是政府执行机构的监管与规制,都无法清楚地界定土地的所有权利束及相关限制的关系,这就使得土地征用中的相关权利让渡不可避免地形成了一些公共领域,从而为所有征地相关方提供了寻租的机会。当然,由于各相关

方的信息以及权力结构不对称,相对于地方政府的寻租行为而言,农民显然也存在谋求租金的机会主义,但这并不意味着所有被征地农民都具有相当强度的寻租能力,只有对于那些种植特殊农作物并且对其种植的经营具有特别显著的信息优势的农民来说,其寻租的机会与能力才会上升。<sup>①</sup>对大部分从事粮食生产的农民而言,其对粮食生产及其产出水平的信息优势并不明显,因而其反抗地方政府的寻租能力就非常脆弱。一份关于厦门特区土地征用的研究报告是这样描述农民的寻租机会主义的:

国家建设征地按规定给予农民一定的经济补偿,村民一旦知道哪个地块要开发建设,马上突击抢种、抢养、抢建、强行承包工程、强卖地材的现象也不同程度的存在。有的村民雇佣民工抢种名贵花木,成为抢种“专业户”,个别村还出现挑灯夜战,一夜之间使光秃秃的山头成为“花果山”。有的村民不惜向单位或个人贷款几十万甚至上百万元建苗圃,种植名贵花木,搭建临时建筑物,从而增加征地补偿金额,这些在一定程度上影响征地工作的开展。村民互相攀比,对所抢种的青苗不予补偿就采取不签协议,一吵、二闹、三上告。(方和荣,1995)

#### (四)农民的抗争方式三:上访

当正常的谈判协商机制以及直接的寻租行为不能保证农民在土地被征用过程中所期望获得的收益时,有些地方的农民就会在地方精英人物甚至有时是村级基层组织的倡议组织下到上一级政府对相关土地征用当事人的侵犯行为进行上访投诉,以寻求更高级乃至中央政府的支持。表7列出的837封有关土地问题的上访控告信中,共有629封是地方村民联合举报的,占到总上访数的75.1%,而村民小组和村委会参与的农民上访案件也分别占到14.7%和4.1%。此外,村民个人和村老年协会等群众团体上访的比例比较低,分别为3.5%和2.6%,这表明在土地征用等纠纷发生时,农民利用上访控告的方式争取利益的时候,非常注重达成集体行动或者获得基层组织如村民小组

<sup>①</sup> 类似的记述也可以从周飞舟(2007)关于某市县土地征用的案例记录中发现,如农民“种房”、“种田”以试图获得更多的“附着物补偿费”和“青苗补偿费”等。



与村委会的支持,但相对而言,基层组织参与支持的上访比例合计仅为18.8%,远远低于农民以联名信形式上访的集体行动比例。当农民上访到更高一级政府,尤其是中央政府层面时,农民的上访行为常常会受到地方政府的阻止和干扰,上访者会承受十分高昂的社会心理与经济成本,甚至是受恐吓、拘留、人身侵犯以及生命威胁等的代价。这一点可以由许多征地案例的报道得到证实。

表7 837封有关土地问题上访信控告方的基本情况(于建嵘,2004)

当事人性质	当事人类别	数量	百分比
控告方	村民联名信	629	75.1
控告方	村民小组公章	123	14.7
控告方	村委会公章	34	4.1
控告方	村老年协会等群众团体	22	2.6
控告方	村民个人	29	3.5

#### (五)农民的抗争方式四:诉诸法院

相对以上抗争方式而言,农民在土地征用过程中将不满诉诸法院的情形并不多,农民诉诸法院的动因一般与对地方政府的征地补偿标准不满有关,但更多的还是对地方政府征地的程序或行为违规的一种强烈反应。不过,尽管如此,农民将地方政府作为被告诉讼到法院的情形是十分少见的,更多的是将与政府有合谋关系的企业或事业单位告到法院。如前述2000年河南登封铁路征地案,登封市铁路公司按每亩8500元的补偿标准将征地补偿总费用一次性包干给了登封市政府,而登封市政府仅仅按每亩4300元的标准补偿给农民,引起被征地农民的不满。但是,当地农民是将登封铁路公司,而不是地方政府告上法院。不过,由于权威的新闻媒体(如新华社和中央电视台等)的曝光,地方政府截流征地补偿款的行为迅速被社会知晓,从而形成巨大的政治压力,最终在河南省政府的干预下,地方政府向农民退还了所截流的征地补偿款。相对而言,如果农民直接将地方政府告上法院,则不仅农民自身会面临很大的政治社会压力,而且案例也经常难以被地方法院受理,或者即使受理,其审判的难度也是很高的。浙江海宁市农民告地方政府的案例被称为全国首例。

2006年8月19日,浙江省嘉兴市下辖海宁市15户农民状告当地政府不履行收回闲置土地的法定职责,在当地引起很大震动。嘉兴市中级人民法院正式受理了此案。据了解,类似的案件尚属全国首例。“民以食为天”,眼看着自己的承包地被征用后,一直被闲置、抛荒,浙江农民高春福等15户农民心里有说不出的难受。但他们不是仅难受了就算了事,而是找到律师,了解法律,利用法律的利器,来维护公共财产,维护自我的权益。(赵红玲,2006)

#### (六)农民的暴力抗争:冲突的激化

当以上抗争形式都不起作用或者矛盾激化到一定程度时,农民也会选择暴力抗争。征地各方当事者之间的直接暴力冲突对农民而言是最激烈的抗争形式,一些农民为此付出的代价是十分高昂的。

土地征用过程中的暴力冲突主要发生在地方政府的征地占用过程中,发生这种占地冲突多数是因为存在地方政府违规征地的情形。农民常常试图阻止土地被占用,而地方政府又急于占用土地并转交给用地企业。农民在冲突中采用的暴力形式一般是对试图占领耕地的执法人员用诸如石头或农具等加以威胁抵制;而地方政府常用的暴力形式则更多样化。其一是抽调政府工作人员、派出所干警甚至防暴警察等以挖掘机等机器直接强行占领耕地,如江苏省灌云县2006年的暴力征地案;其二是对上访农民进行抓捕,并联合法院和检查机构对有关肇事农民进行判刑处置,如灌云县在2002年对陆庄村、伊山镇芳徐村的400多亩基本农田征地案中中共抓捕26名上访农民,并通过法院对其中的5名村民给予4—5年的有期徒刑判决;其三,地方政府征地占地受阻的特殊时期,执法人员以及一些地痞也会以暴力方式介入冲突,如河北省柏乡县2007年的恶性违法征地案件中在同农民的拉扯过程中一些地方执法人员殴打农民,甚至说“只要打不死人就没事”。可见,与地方政府的暴力工具相比,农民的暴力抗争显然通常是脆弱的。但是,关于这一点也存在两个例外,一种例外是农民集体行动能力非常强大,其抗争的规模和声势上升到一定程度时,其威慑力将迫使地方政府做出让步和退却。另一种例外的情形是,农民的暴力抗争虽然在正面冲突中可能处于弱势而被压制,但是其所引致的公共舆论影响力却有可能足够强烈从而获得上级乃至中央政府直接的政治支持,如在河北省柏乡县的恶性征地案中相关的地方政府责任人最终受到了上级的政治处分。

## 七、中央政府的回应: 强化规制与提高惩罚成本

地方政府的寻租行为与农民的呼声及抗争对中央政府产生巨大的政治压力, 前者的寻租冲动使全国的耕地面积不断减少, 直接威胁到中央政府的农业生产与粮食安全目标; 而农民的上访与抗争则唤醒中央政府对农民土地权利及其正义性的强烈关注。一些研究表明, 在土地征用过程中, 国家对失地农民的社会保障过去曾长期处于缺位状态, 而只要农民采取抗拒行动, 国家就通过资源互济等形式来解决自身经济资源不足的困境, 于是国家与农民之间的冲突关系可以缓和(王道勇, 2008: 128)。国家对农民抗争的回应方式也是多样化的, 其控制地方政府的基本方向体现在: 一方面, 国家试图以降低地方政府预期收益的方式降低其扩张土地征用规模的外在压力与冲动, 并且增加地方政府征用农民土地的成本和代价(包括提高征地补偿标准和对被征地农民的社会保障水平), 以弱化其寻租的自激励效应; 另一方面, 国家也在试图规范地方政府的征地程序和行为, 提高对地方政府违规征地的查处力度和处罚成本, 从而提高其违规的成本, 限制和压缩其寻租的空间与冲动。

### (一) 改变土地出让方式: 从经营性土地到工业用地

为了遏制 20 世纪 90 年代以来各地方土地出让竞相压价的趋势, 中央政府于 2002 年 5 月出台了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》, 规定“所有经营性用地一律实行招标拍卖挂牌出让, 明确规定出让的范围、组织实施程序等”。同时, 为了确保政策落实, 国土资源部分别于 2003 年和 2004 年连续两年开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作。通过督察, 中央政府期望“在市、县建立经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度, 实现经营性土地使用权出让全部纳入市场, 以招标拍卖挂牌方式交易, 所有城市经营性建设用地土地买卖纳入拍卖轨道”(监察部办公厅、国土资源部办公厅, 2003)。

从 2006 年开始, 中央政府一方面进一步规范国有土地出让收益管理, 在加大征缴力度的同时将国有土地出让收益纳入了收支两条线管理。国家审计署 2007 年关于 11 个市及其所辖 28 个县(市、区)2004 至 2006 年国有土地使用权出让金的征收、管理、使用及相关政策执行情况审计调查报告中甚至提出, “将土地出让收支全额纳入地方预算管

理,接受同级人大监督”。另一方面中央政府也开始将工业用地纳入招标采购挂牌出让范围,并颁布《全国工业用地出让最低价标准》。经营性土地出让采用招标采购挂牌方式对抑制地方政府在征地过程中以寻租形式损害农民利益具有十分重要的意义。显然,土地出让的招标或拍卖方式会制约地方政府在土地出让价格方面的恶性竞争,并显著增加地方政府的土地租金收入,从而减少地方政府截流和挪用或者降低农民土地征用补偿费用的情形或可能性,甚至会有更大的收入空间以提高对农民土地征用的补偿水平。

## (二) 规制土地征用行为和程序

为了规制地方政府征用土地的行为和程序,首先,中央政府强化了对基本农田保护区及其农田用途变化的权限控制,试图削弱地方政府对基本农田保护区域的征地权力。从2004年开始,中央政府在《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》中暂停了全国审批农用地转非农建设用地,并暂停涉及基本农田保护区调整的各类规划修改。随后,中央又专门出台《关于基本农田保护中有关问题的整改意见》,要求“处理基本农田用途变化中的有关问题,稳定基本农田面积和质量;针对基本农田保护的薄弱环节,建立健全有关保护制度”。通过对基本农田的强制性控制,在很大程度上削弱和缩小了地方政府征用土地的相关权力和范围。<sup>①</sup>

其次,严格地方政府对土地利用总体规划和年度计划的落实和执行,以控制建设用地的规模,从而降低地方政府对土地征用的需求性冲动。如2004年中央出台的《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》以及同年11月专门出台的《土地利用年度计划管理办法》。此外,2004年至2006年期间,中央政府还强化和规范了对非农

<sup>①</sup> 2005年下发了多个政策文件,如国务院办公厅转发的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》明确各省(区、市)政府对本行政区域内的耕地保有量和基本农田保护面积负责。国土资源部会同农业部、发展改革委、财政部、建设部、水利部、国家林业局等六部委制定下发《关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见》。国土资源部下发《关于开展设立基本农田保护示范区工作的通知》,强调典型示范作用和全面提升基本农田保护工作水平。国土资源部下发《关于加强和改进土地开发整理工作的通知》和《2005年国家投资土地开发整理项目指南》。2005年共备案国家投资土地开发整理项目1326个项目,建设总规模129.12万公顷,其中,位于粮食主产区项目个数和建设规模分别占47%和53%。国土资源部下发《关于开展补充耕地数量质量按等级折算基础工作的通知》,采用更加严格的措施改进耕地占补平衡工作(《2005年中国国土资源公报》,2005)。

建设项目用地的审批制度,如2004年11月出台的《建设项目用地预审管理办法》,以及2006年6月,中央发出的《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》(详见表8)。

表8 中央政府对土地征用及土地调控问题的政策回应

时间	政策	规制要点
2002年5月	《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》;国土资源部令[11号]	统一国有土地出让的制度规范,所有经营性用地一律实行招标拍卖挂牌出让,明确规定出让的范围、组织实施程序等,力求优化土地资源配罝,建立公开、公平、公正的土地使用制度。
2003年2月	《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》;国土资源部发[45号]	清理违规设立各类园区;严禁违法下放土地审批权;严禁任何单位和个人使用农民集体土地进行商品房开发;严格控制土地供应总量,优化土地供应布局 and 结构;加强土地的统一性管理,加大监管力度。
2003年4月	《关于开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作方案》	国有土地使用权招标拍卖挂牌出让必须公开进行,在全国开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察;进一步推进经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度的建立和完善;在市、县建立经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度,实现经营性土地使用权出让全部纳入市场,以招标拍卖挂牌方式交易;土地买卖纳入拍卖轨道。
2004年3月	《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》	
2004年4月	《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》;国务院办公厅[20号]	深入开展土地市场治理整顿,同时实施“三个暂停”,即全国暂停审批农用地转非农建设用地,暂停涉及基本农田保护区调整的各类规划修改,对新批的县改市(区)和乡改镇,暂停修改涉及土地利用的各类规划。
2004年10月	《关于深化改革严格土地管理的决定》;国务院[28号]	切实保护耕地特别是保护好基本农田;强化土地用途管制制度;完善征地补偿和安置制度;健全土地节约利用和收益分配机制;严格土地管理责任追究制度。
2004年10月	《关于基本农田保护中有关问题的整改意见》;国土资源部发[223号]	解决基本农田保护中基础工作有关问题,落实规划确定的基本农田;处理基本农田用途变化中的有关问题,稳定基本农田面积和质量;针对基本农田保护的薄弱环节,建立健全有关保护制度。
2004年11月	《土地利用年度计划管理办法》;国土资源部令[26号]	农用地转用计划指标实行分类设置和下达;农用地转用计划实行指令性管理,并强调严格计划执行的法律效力;明确对计划执行情况进行考核。

时间	政策	规制要点
2004 年 11 月	《建设项目用地预审管理办法》: 国土资源部令[ 7 号]	对建设项目用地实行分级预审和分类管理, 通过预审从源头上对项目用地进行总量控制和管理, 从而把住农用地转用、土地征用的关口。
2006 年 6 月	《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》: 国土资源部发[ 17 号]	严格执行土地利用总体规划和年度计划, 控制建设用地规模, 从严审批各类非农建设用地, 发挥土地调查、登记在建设用地上审批中的基础作用; 建立健全土地市场动态监测制度; 加大查处土地违法违规案件的力度。
2006 年 7 月	《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》: 国务院办公厅[ 50 号]	设立国家土地总督察及其办公室, 向地方派驻九大国家土地督察局, 全国省(区、市)及计划单列市的土地审批利用全部纳入严格监管。
2006 年 9 月	《关于加强土地调控有关问题的通知》: 国务院[ 31 号]	进一步明确土地管理和耕地保护的责任; 规范土地出让收支管理; 调整建设用地有关税费政策; 建立工业用地出让最低价标准统一公布制度; 禁止擅自将农用地转为建设用地; 强化对土地管理行为的监督检查; 严肃惩处土地违法违规行为。

资料来源: 根据国土资源部信息中心资料(喻锋, 2006)整理补充得到。

### (三) 提高土地征用补偿标准和补偿费用的执行强度

根据我国《土地管理法(1986年版)》的规定, 征地补偿包括土地补偿、附着物和青苗补偿, 以及安置补助三项。其中“征用耕地补偿费, 为该耕地被征用前三年平均年产值的 3 至 6 倍”; “被征土地上的附着物和青苗补偿标准, 由省、自治区、直辖市规定”(第 27 条); “征用耕地的安置补助费……最高不得超过被征用土地前三年平均年产值的 10 倍”(第 28 条)。并且, 有关土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的 20 倍(第 29 条)。这里, 对于耕地补偿, 法律规定了一条“低限”, 即耕地补偿要等于被征前三年平均年产值的 3 倍, 而法律对于安置补助费则只规定高限, 没有规定低限。显然, 这授予地方政府在确定土地征用安置补助费方面更大的自由裁量权。

应该指出, 在过去十年中央政府一定程度上提高了对农民的土地征用补偿标准, 如 1998 年的《土地管理法》把征地补偿(包括土地补偿费和安置补助费的总和)的最高限制从土地原用途年平均产出的 20

倍,提高到了30倍以上。<sup>①</sup> 由于长期以来《土地管理法》规定了“征地补偿款归集体所有”,因此,被征地农民能够从村集体获得多少征地补偿款常面临很大的不确定性,农民实际可以获得的征地补偿水平取决于村庄的治理机制。2004年,中央政府出台的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》首次提出了被征用土地补偿费主要用于农民,而不是村集体。这一规定对保障农民获得被提高的征地补偿费具有重要意义。<sup>②</sup> 最后,中央政府履行监管者的角色以督促地方政府切实按照规定提高对农民被征用土地的补偿标准也是必需的,如2005年国土资源部下发《关于开展制订征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》,其目的是完善征地补偿标准。在审查报国务院批准的建设用地的过程中,国土资源部门严格监管,实际上给农民的征地补偿费新增加了2.3亿元。国土资源部门还会同监察部、农业部、劳动和社会保障部、审计署等部门联合开展纠正征收征用土地中损害农民利益问题。

#### (四)强化对失地农民的社会保障机制

除了提高对被征地农民的土地征用补偿标准之外,中央政府还试图强化地方政府对被征地农民的社会保障责任,以此来缓解土地征用过程中农民的不满和上访压力,同时也对规制地方政府的征地行为施加约束性压力。如2006年国务院办公厅转发了《劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和和社会保障工作的指导意见》(国发29号)规定,“被征地农民社会保障资金从当地政府批准提高的安置补助费和用于被征地农户的土地补偿费中统一安排,两项费用尚不足以支付的,由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决”。根据2006年中央1号文件精神,中共中央、国务院转发《〈国家经济发展和改革委员关于上半年经

① 当然,30倍的补偿标准设定原则显然至少隐含了两个方面的不公平,一是按征地时过去三年的平均产值计算,而忽略了土地未来产出价值可能上升的潜力;二是实际上隐含着农民只有30年的土地承包期的预设,忽视了如果农民继续承包土地的话其30年后仍然有权利从集体经济组织获得或保留土地的承包关系,这意味着土地对农民的预期价值应该高于这30倍的补偿标准。

② 这一点与《农村土地承包法》对农户土地承包权性质的界定有一致性,即作为集体所有代表的发包方无权终止、收回和调整农户承包权。无权截流承包收益,也无权干预承包方的土地转让。虽然这里农民权利是以维持土地的农业用途为前提,一旦政府向农民征用土地,并改变农地用途性质时,对农民失去的土地承包权的补偿收益应该属于农民还是村集体,过去的法律规定并不清楚,而2004年国务院28号文件的规定显然是强化了农民对承包土地征用补偿收益的权利。

济形势和做好下半年经济工作的建议》的通知》(中发[2006] 14号)也进一步从两个方面强化了征地过程中的社会保障制度建设和补偿安置工作:一方面,重申了征地补偿安置必须确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障的基本原则;另一方面,明确了要将落实社会保障费作为批地的前置条件,规定“征地补偿费必须包括对被征地农民的社会保障费,不落实的不得批准征地”。

2006年8月,国务院下发了《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006] 31号),该文在国发[2004] 28号文件《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》的基础上,将我国土地管理和宏观调控政策提到了一个新的层次:首先,提升确保被征地农民社会保障费用来源的力度。文件明确要求“被征地农民的社会保障费用按有关规定纳入征地补偿安置费用,不足部分由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决”,这与国发[2004] 28号文件关于“安置补助费和土地出让金的一部分用于被征地农民的社会保障”相比,力度明显加大。其次,将征地补偿安置费用的落实提升到批准征地的前置条件的高度。文件明确要求“社会保障费用不落实的不得批准征地”,这与国办发[2006] 29号文件仅仅要求“将做好被征地农民就业培训和社会保障工作作为征地制度改革的重要内容”的力度完全不在一个层次上(卢海元、贾江,2007)。总之,2006年以来中央政府出台的一系列政策措施在很大程度上强化了农民在土地征用过程中同地方政府判断的地位与权利。

#### (五)强化对违规征地行为的查处和惩罚

20世纪90年代末到21世纪初,地方政府土地违法案件数量不断上升,如1999年和2000年,中央政府发现土地违法案件数量分别为16.83万件和18.49万件,其中立案查处的案件数分别为15.02万件和17.15万件,为了控制和降低地方政府在土地征用过程中违背规则和律的行为,中央政府一直试图增加对地方违规征地行为的查处和惩罚,尤其是2002年之后,查处和打击的强度明显上升。2002年土地执法监察力度进一步加大,全年共处理土地违法案件11.21万件,其中当年发生案件7.28万件,收缴土地面积4100公顷,收缴罚款9.36亿元。2004年立案查处土地违法案件85078件,审结案件83806件,罚没款19.12亿元,收回土地面积6352.56公顷,有977人受党纪政纪处分,65人被追究刑事责任。2005年在2004年清理整顿成果的基础上,核减开



发区 10 个,压缩面积 5200 平方公里。初步建成国家级开发区预警预测系统,完成全国 160 个国家级开发区监测分析(表 9)。

于是,2004 年和 2005 年,中央政府发现的案件数开始分别下降至 8.51 万件和 8.04 万件,但是对土地违法案件的惩罚力度却显著上升了。这两年收回的土地规模分别为 6352 公顷和 6992 公顷,分别比 2001 年收回土地规模增加一倍多。同时,中央政府对违规土地案件的罚没款也分别达到 19.12 亿元和 21.76 亿元,已超出 2001 年罚没款的两倍多。2006 年国土资源部还下发《关于严明法纪坚决制止土地违法的紧急通知》,开展查处土地违法违规案件专项行动,对违法用地继续保持高压态势,全年共审结土地违法案件 9.03 万件,收缴土地面积 1.16 万公顷。

表 9 土地违法案件的查处

	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006
发现案件数(万件)	16.83	18.49	12.52	/			
立案查处数(万件)	15.02	17.15	11.05	11.21	8.51	8.04	
审结案件数(万件)	/	/	/	/	8.38	7.98	9.03
收回土地(公顷)	6059.92	3047.63	3449.18	4100	6352.56	6992.87	1.1600
罚没款(亿元)	5.51	8.53	6.83	9.36	19.12	21.76	
行政处分(人)	385	348	458	/	977		
党纪处分(人)	246	274	500	/			
刑事处分(人)	39	49	107	/	65		

资料来源:1999—2001 年的数据根据徐汉民(2004)整理得到,2002—2006 年的数据来自历年《中国国土资源公报》。

## 八、土地征用制度的改革方向:权力向谁倾斜?

本文的研究表明,过去 20 多年地方政府在以工业化为导向的经济发展目标的诱导下,不断通过土地征用获取租金最大化,其后果是不仅引起农民的强烈不满和大量抗争活动,而且还威胁到中央政府的粮食安全目标以及社会的公正和稳定性。为此,中央政府在过去十多年来做出积极的回应,一直试图重新界定中央与地方以及农民在土地征用

过程中的权力关系。在中央政府一系列的政策调整之下,地方政府对土地征用的范围、规模以及审批权限乃至土地出让收入的支配权益方面都被中央政府明显地削弱了;相应地,农民获得补偿和社会保障的程度和能力也有显著提高。同样,中央政府在土地征用规则重新界定的过程中不断地强化了自身的权力,尤其是审批、检查、监督和惩罚的权力加大了。当然,土地征用规则的变革是渐进式的,地方政府的权力在过去 10 多年来是逐渐地得到约束和限制的。本研究的发现可以进一步归纳和延伸为以下几个方面的讨论。

首先,土地征用政策的变迁本身是农民、地方与国家之间关系的一个互动过程。在与征地相关的土地政策不断调整和变化的背景下,各相关当事方之间的制度关系也在发生相应的调整,其过程就是国家、地方政府以及农民之间利益关系进行重新界定和相互妥协。制度是一个博弈学习过程,需要各方参与者对规则的认知和内化的过程。在这种关系框架内,许多困难的问题可以在一定意义上得到解释,如“为什么出现土地征用权滥用、征用范围过宽”的问题(陈利根、陈会广,2003:41)。本研究的结论可以对这类问题做出一个有效的回应,即地方政府征地权的滥用和征地范围过宽显然是中央、地方与农民在土地征用过程中的权力分配与制衡关系不明确或缺乏有效性造成的后果。这在很大程度上是中央政府和农民缺乏相应的权力规则或实施机制,以确保对地方政府的不当行为进行干预和限制或处罚造成的。随着惩罚力度不断加强,以及征地过程中地方政府的权力边界逐步明晰并被地方政府所认同,中央的惩罚威胁和农民权力对抗的有效性可以逐步地改变地方政府违规征地的收益预期,即只有地方政府意识到在新的规则下,继续违规征地是得不偿失的,其滥用耕地权的欲望才可得以及克制。

其次,中央政府强化农民对土地的权利在很大程度上是工具性的,对农民土地的赋权本身不是中央政府追求的直接价值目标。在这种关系互动过程中,地方政府对农民征地的制度规则,以及二者在征地过程中的关系已发生了系统的变化,并且相对于过去而言农民获得补偿和社会保障的程度和能力已经显著提高。但是,这却不是农民与地方政府或土地开发商直接谈判的结果,而是农民的呼声与抗争及其对中央政府造成的政治压力以及中央政府为了粮食安全等目标而被迫改变和限制地方政府征地的行为规则的结果。显然,农民地权的硬化是中央政府控制地方政府寻租,以确保粮食安全和回应农民的不满和呼声等

诸多努力的一个方面的后果。对农民土地权利的界定一方面是促进和确保国家的农业生产和粮食安全战略以及缩小城乡差距等公平性目标实现的需要,另一方面却必须以不损害地方政府在发展经济以促进社会就业和城市化进程等方面的目标为底线。

再次,对于“公共利益限定不清及其在法律上的矛盾产生的真正根源在哪里”这样一类问题的回应。公共利益界定不清在很大程度上可以归因于:一方面关于公共利益问题的界定成本过高,而中央、地方和农民对公共利益的界定无法达成共识;另一方面,因为公共利益的清楚界定显然将会更大程度地限制和削弱地方政府的征地权限以及寻租能力,显然会受到地方政府的阻止或反对,同样,中央政府对此也抱谨慎态度,其会担心公共利益的清晰界定会对地方政府的征地权力形成过度“剥夺”,从而削弱地方政府动员土地租金收入和发展经济的创造性或自主激励机制。

此外,关于土地征用制度改革的方向。在这种互动关系中我们还可以清楚地发现:土地私有化的逻辑是存在缺陷的。在土地私有制度下,国家将会丧失促进粮食生产和确保粮食供给安全的一种有效和直接的政策工具,而地方政府也同样会失去低成本地推进城市化进程以及为之提供公共物品的资金动员能力;而且在土地私有制度下,也仍然无法回避地方政府与土地开发商合谋在与农民土地交易过程中利用信息优势等进行的寻租行为。尤其是农民一般比较倾向于在危机、破产或家庭成员患大病急需钱的情况下才出售土地,如果土地私有和允许自由交易的话,土地开发商势必会运用各种方式购买和控制大量的农民转出的土地。显然,这不仅将增加地方政府获取土地的成本,也会增加政府提高农民收入和稳定粮食生产面积的难度。

#### 参考文献:

- 陈利根、陈会广, 2003《土地征用制度改革与创新: 一个经济学框架》,《中国农村观察》第6期。
- 陈锡文, 2002,《农业、农村经济新发展阶段的体制创新》,国研网,5月27日。
- 池添雨, 2004,《浅析土地征用补偿制度》,《城市开发》第5期。
- 党国英, 2006,《土地征用制度该如何改革》,《南方都市报》,7月7日。
- 法展, 2004,《高尔夫与耕地之辩》,《三联生活周刊》总274期,2月2日。
- 方和荣, 1995,《关于建立厦门特区土地征用和征购市场双重机制的探讨》,《福建学刊》第4期。

- 黄贤金, 2004,《长三角土地之忧》,《中国改革》第6期。
- 黄小虎, 2002,《征地制度改革的经济思考》,《中国土地》第8期。
- 黄祖辉、汪晖, 2002,《非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿》,《经济研究》第5期。
- 记者, 2004,《安吉的城市化之路》,香港中文大学中国研究中心网站([www.usc.cuhk.edu.hk](http://www.usc.cuhk.edu.hk)), 5月10日。
- 监察部办公厅、国土资源部办公厅, 2003,《关于开展经营性土地使用权招拍挂出让情况执法监察工作方案》,国土资源部网站, 4月2日。
- 雷震、邢祖礼, 2006,《农村土地征用中的价格博弈分析》,《财经科学》第8期。
- 李昌平, 2006,《细说农民土地产权》,《三农中国》第12期。
- 李海鸣、詹明, 2001,《我国土地征用制度之经济分析》,《地方政府管理》第12期。
- 李钧德, 2003,《河南登封市政府用欺骗手段截留近千万征地补偿费》,《河南工人日报》, 7月8日。
- 李涛, 2006,《农地征用的收益分配及博弈分析》,《经济理论与经济管理》第9期。
- 卢海元、贾江, 2007,《被征地农民社会保障工作的新背景、新突破和新取向》,中国社会保障论坛文集编委会编,《建立覆盖城乡的社会保障体系》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 钱忠好, 2002,《农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析》,《管理世界》第6期。
- , 2004,《土地征用:均衡与非均衡——对现行中国土地征用制度的经济分析》,《管理世界》第12期。
- 钱忠好、马凯, 2007,《我国城乡非农建设用地市场:垄断、分割与整合》,《管理世界》第6期。
- 秦晖, 2003,《农民中国》,郑州:河南人民出版社。
- 曲福田、高艳梅、姜海, 2005,《我国土地管理政策:理论命题与机制转变》,《管理世界》第4期。
- 孙大午, 2005,《对农地实行永佃制》,《财经时报》, 3月12日。
- 田毅、季谭, 2006,《“土地财政”背后的几级财力分配》,《第一财经日报》, 8月11日。
- 王道勇, 2008,《国家与农民关系的现代性变迁:以失地农民为例》,北京:中国人民大学出版社。
- 王美涵, 2005,《土地出让金的财政学分析》,《财经论丛》第4期。
- 温铁军、朱宋银, 1996,《县以下地方政府资本原始积累与农村小城镇建设中的土地问题》,《经济研究资料》第1期。
- 文贯中, 2002,《中国的农村土地制度、就业与城市化》,载陈甬军、陈爱民编,《中国城市化:实证分析与对策研究》,厦门:厦门大学出版社。
- 《西部商报》, 2007,《发改委官员称6市土地部门违规收费逾10亿》, 7月28日。
- 徐汉民, 2004,《中国农民土地持有产权制度研究》,北京:社会科学文献出版社。
- 杨小凯, 2001,《土地私有制与宪政共和的关系》(<http://www.lawintime.com>)。
- 于建嵘, 2004,《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题研究》,燕南网。
- 喻锋, 2006,《我国土地宏观调控体系的初步构建》,国土资源部网站, 9月7日。
- 曾永昌, 2007,《再论土地市场的体制性缺陷》,“中国经济五十人论坛”论文, 4月28日。
- 张德元, 2004,《实行土地国有化,赋予农民永佃权》,香港中文大学中国研究中心讨论稿。

- 张宏斌, 2001,《土地非农化机制研究》, 杭州: 浙江大学出版社。
- 张永良等, 1999,《我国土地征用制的理论思考》,《国土经济》第4期。
- 赵红玲, 2006,《农民状告政府土地抛荒的意义》,《南京晨报》, 8月10日。  
《中国国土资源公报》, 国土资源部网站。
- 《中国经济时报》, 2007,《地方政府招商乐意受骗的背后》, 7月5日。
- 周飞舟, 2007,《生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》第1期。
- 周其仁, 1994,《中国农村改革: 国家与土地所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回顾》,《中国社会科学季刊》(香港)(夏季卷)。
- , 2002,《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》, 北京: 社会科学文献出版社。
- , 2004,《对目前征地制度改革的评论》,《“中国征地制度改革”国际研讨会简报》(2)。
- 周天勇, 2004,《农村土地制度改革的模式比较和方案选择》,《中国经济时报》, 2月26日。
- 朱林兴, 2004,《导入市场机制 改革征地制度》,《探索与争鸣》第2期。
- 邹声文、张军, 2004,《追访周至违法圈地事件》,《中华工商时报》, 6月15日。
- Wen(文贯中), 1995, “The Land Tenure System and the Saving and Investment Mechanism: The Case of Modern China.” *Asian Economic Journal*. November issue.

作者单位: 复旦大学社会发展与公共政策学院  
责任编辑: 罗琳

become Chinese government's highest priority. Economic stimulating actions and confidence-saving initiatives are now in the center of Chinese social life. Using sociological concepts and theoretical tools, this article aims to launch a serious academic discussion on three interrelated topics: 1) social mechanisms that help accelerate the transmission of economic crisis; 2) social mechanisms that functioning in the transformation of an economic crisis into a social crisis; and 3) governmental policy choices in combating this economic crisis.

**PAPER**

Rebuilding Government for the 21st Century: Can China incrementally reform the public sector? ..... *Christine Wong* 39

**Abstract:** This paper examines the prospects of public sector reform and argues that more incremental reform will not work. As budgetary resources dwindled, and with government unwilling to cut departments, employees, or services, the solution was to allow government agencies and service providers to levy user charges and use their assets to generate nonbudgetary incomes. These concessions gave birth to the revenue-seeking orientation of the public sector and sowed the seeds of current problems of inequality and weak governance. Since 2000, the government has implemented numerous programs of public sector reform, which have brought improvements and made government more transparent. The recent programs of free rural education, rural cooperative medical schemes, minimum living stipends, are transferring substantial new resources to funding services at the grassroots levels and improving fairness. However, until the incentive structure for government agencies and public institutions is fundamentally altered, this top-down reform of the public sector can only have limited effect.

Target Management Responsibility System: The Practical Logic of Local Party-State in Rural China ..... *Wang Hansheng & Wang Yige* 61

**Abstract:** Based on the analysis of Target Management Responsibility System (TMRS), this paper explores the characteristics of local party-states and some of its critical changes in contemporary China. As a practical institution created out of the formal authoritative institutions of the party-state system, TMRS forms a set of institutional associations characterized as the "responsibility-interest liability" within both the authoritative relationships between upper-level and lower-level governments, and the relationships between local governments and rural society, therefore it has greatly affected the local party-states' operation as well as its governance. This paper also tries to give a perspective to understand the relationship between state and society, especially on how state power has extended to the local society and realized its selective control over the society.

The Interactive Relationship between Farmers, Local Governments and the

**Abstract:** In the past 20 years, under the inducement of industrialization-guided targets of economy development, the local government tried to maximize rentals through continuous land acquisition, which brought about farmers' strong dissatisfaction and resisting activities, and threatened central government's grain security goals as well as social justice and stability. For this reason, the central government has made active responses during the past over 10 years, trying to redefine the power relationship between the central government, local government and farmers during the course of land acquisition. With regard to the direction of land acquisition system revolution, we can find it clearly in such interactive relationship that land privatization logic does have defects.

**Abstract:** Through reviewing literature of trust study, this paper develops a paradigm to analyze the formation process of institutional trust. The author argues that understanding the institutional trust in a procedural way has two meanings. On one hand, the formation of institutional trust is a process which begins from institutional environment to individual behavior, from attitude to action. On the other hand, as institutional environment, which is the final decisive explanation of institutional trust, is in the process of changing, the institutional trust is certainly changing with the institutional environment.

**Abstract:** This paper is a case study on the labor process of female migrants in service industry. It focuses on the management strategies which result in the split of female migrants working in the same restaurant, especially the differentiation between the "older sisters" and the "younger sisters". The difference may simply seem to be a matter of age, nevertheless the real reason is the gender construction of age and its distinct consequences on women's family roles and social responsibilities. On the one hand, it leads to their different responses to the management, the clients and their families; on the other hand, capitalized by the management, it results in differentiations among female migrants in terms of competition of labor power, labor reproduction and dependence, and the distribution of work. Thus comes despotic control on the older sisters and hegemonic domination on the younger sisters, by the restaurant management.