

人大国发院系列报告

# 专题研究报告

2015年4月 总期第41期

(新型城镇化系列报告 NCT201501)

## 中国征地制度：过程、困境与出路

张清勇

(中国人民大学国家发展与战略研究院、农业与农村发展学院)

丰雷

(中国人民大学公共管理学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads\_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

## 摘要

本文利用 1949 年以来历次征地法律法规制定过程的大量文本以及部分访谈记录，深入征地制度的变迁过程，可以发现：国家的经济发展思路 and 战略塑造了征地制度及其变化；1982 年修宪后形成的非出于公共利益占用农地的悖论是制约征地制度改革的法律瓶颈；1998 年修订土地管理法后确立的征地制度提高了征地补偿标准，但征地范围、程序、争议解决机制、征地强制性等方面不利于保护农村集体经济组织和农民的土地财产权利。推进征地制度改革应修改宪法的土地条款；明定只有公共利益项目才可以动用征地权；正常补偿，评议商定补偿款并签订征地协议；做好征地的论证、争议、裁决程序设计；允许集体土地按规划进入市场；加快征地立法、修法进度。

**关键词：**征地、征收、征用、公共利益

## 目 录

一、引言 .....	5
二、《国家建设征用土地办法》：从 1953 年到 1958 年 .....	7
三、20 世纪 80 年代宪法修改和相关立法 .....	9
(一) 1982 年宪法修改 .....	9
(二) 1982 年《国家建设征用土地条例》 .....	11
(三) 1986 年《土地管理法》 .....	13
四、20 世纪 90 年代以来的变化 .....	14
(一) 1994 年“继续实行低价征用土地的办法” .....	14
(二) 20 世纪 90 年代《土地管理法》的修订 .....	15
(三) 2007 年《物权法》 .....	19
五、几点评论 .....	21
六、结束语：十字路口的征地制度改革 .....	24
参考文献 .....	27

# 中国征地制度：过程、困境与出路\*

张清勇 丰雷

## 一、引言

进入 21 世纪后，我国征地领域出现了两个明显的特点。其一是征地规模空前。20 世纪 80、90 年代全国年均征地 111.7 万亩和 124.5 万亩，2003-2010 年均 494.3 万亩，最近的 2011、2012 年分别为 853.1 和 776.6 万亩。第二个新特点是征地冲突大面积爆发。据统计，因征地引起的群体性事件一度占全部农村群体性事件的 65% 以上（程刚，2006）。作为应对，中央 2004 年建立了集中处理信访突出问题及群体性事件联席会议机制，专门设立“农村土地征用专项工作小组”，各级政府都组建了“农村土地征用问题专项工作小组”。

为什么会发生如此巨大的变化？已有研究多从中国偏向经济内容的政绩考核以及分税制改革后地方政府缓解财政困难的角度入手，从地方政府的工作重点在 20 世纪 90 年代中期以后从经营企业转向了经营城市来讨论，却几乎都忽略了一个事实，即这些因素最多只构成了地方政府主观上的意愿，而忽略了可行性方面的因素。一些研究指出土地使用制度改革的深化和土地的资本化、二元土地制度的缺陷以及住房市场化改革在其中的作用，却也都忽视了一个关键性的制度因素，即 1998 年土地管理法的修订对中国征地制度的重大改动。

---

\* 本研究得到人大国发院 2014 年度招标课题（E09）、国家自然科学基金青年项目（71303244）资助。

对于 1998 年修订的《土地管理法》，主管部门认为该法以保护农民土地财产权为核心，做出了多项创新性规定，包括“赋予被征地的农村集体经济组织和农民征地过程中的知情权和监督权”，征地条款“提高了征用土地补偿费的标准，并对征地的程序、征地补偿费用收支做出了规定，加强了对农村集体经济组织和农民利益的保护”。类似的观点广为流传，大量研究认为新《土地管理法》以保护农民的土地财产权为宗旨，该法的修订是中国征地立法的一个重大进展，指出该法的修订和实施增强了地权的安全性，有利于保护农民的权利（Ho, 2005; Deininger and Jin, 2009; 张昭仁等, 2011）。但是，如果该法确实是以保护农民土地财产权为核心的，那么新世纪以来征地领域的一系列新现象怎么可能出现？这也是为什么荷兰学者 Van Rooij (2007) 会提出“中国征地冲突之谜”——“《土地管理法》和《农村土地承包法》的立法和实施取得了进步，征地冲突怎么可能会继续（甚至恶化）”的原因。

1999 年实施的《土地管理法》确实是比较晚近才修订通过的，但仅从立法的先后顺序，或者突出该法中的个别条款，就断定其在保障地权上取得了进展，可能会过于武断。主管部门称该法赋予了农村集体经济组织和农民征地过程中的知情权和监督权，与之相对应的问题是，有多少原来属于他们的权利被取消了？新增了多少不利于他们的规定？总之，立法是否取得了进展，要与历史上的规定进行完整、具体的比较之后，才能做出判断。万国鼎（1934）指出，学术研究、实际问题的解决中，“学理之研究，现实之调查，历史之探讨，均为

不可或缺之准备。……吾侪生中国，亟待解决者中国土地问题，先民经验，尤不可忽。而欲明现状之造因，亦必追溯已往”。落实到征地问题上，是什么造成了新世纪以来征地领域的一系列问题？与之前相比，1998年修订的《土地管理法》是否取得了进展？为什么作为焦点问题，征地制度改革十几年来无法迈出实质性的步伐？1998年之前近半个世纪的征地立法和实践中有无今天可以借鉴的经验？对于这一系列问题，需要深入回顾历史，才能做出回答。

为此，本文尝试回顾1949年以来中国征地制度的历史变迁过程。我们收集了历次征地法律法规制定过程中的大量文本，辅之以笔者对立法关键人物的访谈记录，深入征地政策和法规的制定过程，从几次重大变革的“变”与“不变”中解读征地制度变迁的来龙去脉，找寻征地制度改革难以推进的症结与出路。

## 二、《国家建设征用土地办法》：从1953年到1958年

1949年10月中华人民共和国成立后，政务院制定了《铁路留用土地办法》、《城市郊区土地改革条例》等，对相关事项中的征地事宜做了规定，还曾发布内部执行的两个征地办法草案。1953年11月5日，政务院通过《国家建设征用土地办法》。该办法经1957年国务院修正、1958年全国人大常委会批准，重新公布施行。

在征地的代价上，《国家建设征用土地办法》出台前，国家建设占用私有土地时，其地价皆由土地占用者和土地所有者双方商定，一般情况下地价要高出当地市场价格（河北省地方志编纂委员会，



1997)。在两版《国家建设征用土地办法》中，对于征地补偿费，以政府会同用地单位和被征用土地者的“评议商定”、“共同评定”为原则。不同的是，在1953年《办法》中，“一般土地以其最近三年至五年产量的总值为标准”，1958年改为“以它最近二年至四年的定产量的总值为标准”。对此，国务院副秘书长陶希晋说明，这是“农业合作化以后农民的生产、生活都有所提高，原来的标准，就显得有些过高”，“本着既照顾群众利益又节省国家开支的原则”而调整的（陶希晋，1958）。

在征地安置上，1953年《办法》规定，“农民耕种的土地被征用后，当地人民政府必须负责协助解决其继续生产所需之土地或协助其转业，不得使其流离失所。用地单位亦应协同政府劳动部门和工会在条件许可的范围内，尽可能吸收其参加工作。”然而，1958年《办法》规定“对因土地被征用而需要安置的农民，当地乡、镇或者县级人民委员会应该负责尽量就地在农业上予以安置；对在农业上确实无法安置的，当地县级以上人民委员会劳动、民政等部门应该会同用地单位设法就地在其他方面予以安置；对就地在农业上和在其他方面都无法安置的，可以组织移民”，基本排除了农民转业的可能性。对此，陶希晋指出，这是由于“原办法对于就地在农业上安置强调不够，被征用土地的农民过多地要求转业，这同国家多动员人‘下乡上山’的方针不相符合”，“修正草案针对着这些情况，首先强调在不影响生产、生活的原则下尽量就地在农业上安置”。

一致的是，两版《办法》都强调群众路线，规定基本原则是“既



应根据国家建设的确实需要，保证国家建设所必需的土地，又应照顾当地人民的切身利益，必须对土地被征用者的生产和生活有妥善的安置”，要求如果一时无法安置，应该等待安置妥善后再行征用或另行择地征用；都规定了要做好解释、准备，强调要进行讨论、取得被征地者的同意和支持，“使群众在当前切身利益得到适当照顾的情况下，自觉地服从国家利益和人民的长远利益”。陶希晋指出，“原办法第五条关于征用土地必须向群众进行解释的规定，几年来执行的经验证明很好，所以修正草案仍保留这规定。我们认为像处理征用土地这样直接关系到群众生产和生活的大事，必须认真贯彻群众路线，使群众在当前切身利益得到适当照顾的条件下，自觉地服从国家利益和人民的长远利益，才能做好。……坚决贯彻群众路线是保证做好土地征用工作的一个重要关键”。中央指示“决不容许不取得多数群众的同意，采用强迫命令的办法，硬性地决定征用，迫令群众搬家，或者对于土地被征用者补偿安置办法不予履行”。<sup>1</sup>

### 三、20世纪80年代宪法修改和相关立法

#### （一）1982年宪法修改

1980年9月，宪法修改委员会设立了秘书处。1981年2月1日，秘书处举行第十次会议讨论总纲草稿，宪法修改委员会副秘书长胡绳指出，“有些问题我们还拿不准，如关于土地的所有权问题、关于农村人民公社经济的一些问题、关于中外合资经营问题等”。可见，当

<sup>1</sup>《中共中央为贯彻政务院〈关于国家建设征用土地办法〉给各级党委的指示》（1953年12月7日）。

时对于是否在新宪法中新增关于土地所有权的规定，或者怎么规定土地所有权，“还拿不准”。到了1982年3月，秘书处讨论《宪法讨论稿（2月28日）》，才决定“在（宪法总纲的）经济制度一节中，需要增写关于全民所有和集体所有的土地”（许崇德，2003）。1982年年初召开的宪法修改委员会第二次会议确定，城市土地国有、农村土地集体所有、任何单位和个人不得买卖和租赁土地，加上为公共利益征地，构成了宪法修改草案讨论稿中土地条款的基本内容。这与后来的宪法修改草案、宪法文本只有文字上的些许差别，但从修改草案讨论稿到修改草案的形成过程中，有较为激烈的争论。

当时，征地在一些地方遇到了阻力，报纸上有农民敲国家建设竹杠的报道。对于修改草案讨论稿中关于城市土地属于国家所有、其他土地属于国家或集体所有的规定，一些委员认为农村土地应收归国有，不然国家征地会遇到土地所有者的漫天要价，妨碍经济和国防建设。另一种意见认为，农民为打土豪、分田地进行了长期艰苦的斗争，突然宣布土地国有会在农民心理上产生不良的影响，且农村土地收归国有没有实际意义，因为土地还得由农民去耕种、使用。对于这些意见，1982年4月12日，胡乔木代表秘书处解释说，规定农村土地国有会引起很大震动，国家除了动荡将得不到任何东西，而且即使宪法规定农村土地国有，将来国家征地也要给农民报酬，农民要价过高的问题可以通过国家规定统一的征用办法解决。

1982年4月14日，胡子婴说，油田、铁矿中的土地纠纷很大，产生工农之间的矛盾，国家是要开发的，应规定土地为国家所有。1982

年4月15日讨论时，钱昌照认为如果现在规定了农村土地集体所有，将来就会扯皮，建议写明届时国有；荣毅仁提出赞同土地国有，认为所有制问题纠纷很大，阻挠了国家建设，还说应该原则上土地国有，例外是集体所有，而不应是建议稿中的原则上集体所有、法律规定的才是国有；彭真也赞成土地都归国有，但认为应采取渐进，先把城市土地定为国有、郊区和农村的土地定为集体所有，震动小一些，先笼统点，作为过渡，征用问题可以用国务院搞的《土地征用条例》解决；杨尚昆也赞成维持原文，认为即使土地国有，征地、拆迁中的扯皮也解决不了，宣布国有震动太大，逐步过渡较好，先通过《土地征用条例》以处理征地问题。

由上可知，起初宪法修改草案的起草者对于土地所有权问题拿不准，后来拿出一个内容为城市土地国有、农村土地集体所有的讨论稿，但对此稿的争论却集中在是否要为了便于建设征地而将农村土地也规定为国有上面。几番争论后，委员们接受了讨论稿的条款，却未对该条款的内容进行仔细审议。<sup>2</sup>笔者推测，这一修宪过程和结果，造成了征地制度从1982年以来至今30余年难以改进的困境（见下文）。

## （二）1982年《国家建设征用土地条例》

上文胡乔木说的“统一的征用办法”以及彭真和杨尚昆提到的条例，指的是《国家建设征用土地条例》。1982年修宪时许多委员希望将农村土地由集体所有改为国有，未能达成一致后，《国家建设征用

<sup>2</sup> 当年任宪法修改委员会会议秘书的郭道晖回忆道，“82宪法第一次列出一条（第十条）‘城市的土地属于国家所有’。宪法修改委员会在讨论时，这一条没有为大家所注意，也未经公民的听证或者代表的认真审议，就忽略过去了”，而他当时也没注意到，只简单地以为城市的交通、公园等公共用地当然属国家所有，觉得无所谓（郭道晖，2012）。

土地条例》便承担起了降低国家建设成本的重任。

1982年4月28日，国家建委副主任吕克白在五届全国人大常委会会议第23次会议上作《关于〈国家建设征用土地条例（草案）〉的说明》，指出“建设用地出现了‘自由议价’，甚至出现了变相买卖土地和出租土地的现象，给国家建设和工农关系带来了许多困难和一系列的问题，……许多建设单位因为满足不了社队或有关方面提出的征地条件，建设工期一拖再拖，影响了国家建设”，因此《条例（草案）》强调“农村社队和农民在按规定得到合理的补偿、安置后，有义务积极支援国家建设”，“土地补偿费和安置补助费标准均留有较大的幅度。……各省、自治区、直辖市必须结合本地区的实际情况，在上述标准范围内，制定具体的标准，不留或少留幅度。……标准要明确具体，以免造成就高不就低、讨价还价的状况”；在安置上，指出“就地就近安置是最基本的方面”，“各地对征地后出现的农业剩余劳动力，应千方百计，通过发展农业生产和多种经营的方式，予以安置。只有在这样做之后确实还安置不完的，报经省、自治区、直辖市人民政府批准后，才能安排到集体所有制单位就业，并相应扣除安置补助费。至于转为非农业户口或城镇户口，更应从严掌握”（吕克白，1982）。

按照这一精神，1982年5月国务院公布施行《国家建设征用土地条例》。在强制性方面，《条例》废除了1953、1958年《办法》中对被征地者进行解释的条款，规定“被征地社队的干部和群众应当服从国家需要，不得妨碍和阻挠”。补偿方面，规定“征用耕地（包括菜地）的补偿标准，为该耕地年产值的三至六倍，年产值按被征用前

三年的平均年产量和国家规定的价格计算”，“征用无收益的土地，不予补偿”，“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过被征土地年产值的二十倍”。安置方面，规定因征地造成的农业剩余劳动力要通过发展农业生产、发展社队工副业生产、迁队或并队安置，“按照上述途径确实安置不完的剩余劳动力”，符合条件的可以安排就业、招工和转户口。在征地程序上，《条例》规定用地单位必须与被征地单位协商征地的数量和补偿、安置的方案，签订初步协议，用地面积的核定需要“在土地管理机关主持下，由用地单位与被征地单位签订协议”。

### （三）1986年《土地管理法》

1986年中央提出“要抓紧制订《中华人民共和国土地法》”。在当年全国人大常委会第16次会议上，由于该法“主要是加强土地管理，解决乱占耕地、滥用土地的问题，关于国土规划、国土整治、国土开发等问题，由于实践经验不够，草案未作规定”，改称《土地管理法》。制定过程中，《土地法（草案）》“明确规定集体所有制土地为乡镇公有”。当时担任全国人大法律委员会副主任委员的宋汝芬（1994）指出，“（《土地法》）草案第九条规定：‘全民所有制土地，归国家所有，由县级以上人民政府行使土地所有权。劳动群众所有制土地，为乡镇公有。’许多常委委员和19个省、自治区、直辖市不同意上述规定。他们认为，农村集体所有土地改为乡镇所有，可能在农村中引起波动。有的提出，改为乡镇所有，等于宣布国有，对农民震动太大，农民还是把土地当作命根子，这样改，接受不了。……这是



个事关我国农村生产关系的大问题。经过反复研究，与有关部门磋商，才产生了土地管理法的第八条：‘集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有……’”。

可见，类似于 1982 年修宪时不少委员要把农村土地规定为国有的情形，《土地法（草案）》的起草者希望用“劳动群众所有制土地，为乡镇公有”的表述，将农村土地变为实质上的国家所有，但由于许多常委委员和 19 个省、自治区、直辖市担心这样的规定对农民震动太大、可能在农村引起波动，而提出反对意见，最终通过的《土地管理法》规定农村和城市郊区的土地属于集体所有。该法是在原《国家建设征用土地条例》和《村镇建房用地管理条例》基础上制定的，其中有关征地的规定也基本上与《国家建设征用土地条例》相同。

## 四、20 世纪 90 年代以来的变化

### （一）1994 年“继续实行低价征用土地的办法”

1949 年 10 月中华人民共和国成立后，政务院制定了《铁路留用土地办法》、《城市郊区土地改革条例》等，对相关事项中的征地事宜做了规定，还曾发布内部执行的两个征地办法草案。1953 年 11 月 5 日，政务院通过《国家建设征用土地办法》。该办法经 1957 年国务院修正、1958 年全国人大常委会批准，重新公布施行。1994 年 3 月 25 日，国务院第 16 次常务会议审议通过了《九十年代国家产业政策纲要》和《中国 21 世纪议程》。这两个文件不约而同地提出了实行低价

征用土地的办法：《九十年代国家产业政策纲要》规定，“为了加快基础设施建设和基础工业的发展，国家将主要采取以下政策：……对基础设施和基础工业继续实行低价征用土地的办法”；《中国 21 世纪议程》指出“交通、通信建设的规划、设计同土地使用规划结合起来，注意节约土地资源，在此前提下，对交通、通信建设用地，实行低价征用办法”。这种政策在各部门、各地方的产业政策和实施中国 21 世纪议程的行动计划中得到充分的体现。而且，各地除了有动力在基础设施建设和基础工业或交通、通信建设领域实施这种政策之外，还更加彻底地将其扩展到其他建设领域上去。例如，北京市计委组织编写的《2001 年北京经济社会发展调查与研究》，在有关“十五”期间北京第三产业发展的政策措施部分里，提出“对基础设施和以信息为代表的高科技产业的建设用地实行低价征用的办法”。

## （二）20 世纪 90 年代《土地管理法》的修订

中共中央、国务院 1997 年 4 月发出《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，中央领导指示要在一年内完成《土地管理法》修改。为此，国家土地管理局 1997 年 5 月专门成立《土地管理法》修改小组。1997 年 8 月，国家土地管理局向国务院提交了《关于报送〈中华人民共和国土地管理法（修订草案）〉（送审稿）的报告》。

《报告》明确指出，“现行土地征用制度是在高度集中的计划经济体制时期形成的，当时对于保证国家建设起到了积极作用。随着社会主义市场经济的发展，这种制度的弊病就日益呈现：一是投资主体



多元化，单一国家投资的建设项目越来越少，所有建设项目再沿用国家建设征用土地的做法，易形成大量非国家建设动用国家征地权，造成大量土地闲置浪费和撂荒，不利于控制建设用地规模和保护耕地，也不利于保护农民利益。国际上通行的做法是，土地征用权属于政府的特权，征地严格限定在公共利益需要范围，不允许滥用征地权。……为此，这次修改《土地管理法》应当对土地征用制度作重大改革：一是界定土地征用范围，将征地限定在社会公共利益范围内。社会公共利益用地主要包括国家机关用地、军事用地、基础设施用地、公益事业用地等。……三是改革现行的征地补偿安置方式。现行《土地管理法》按照被征用土地的农作物年产值计算补偿标准的办法已远远不符合现实情况。征地补偿标准的时效性较强，而且采用什么方法来确定补偿标准，还需要在实践中摸索，修订草案没有定死，可由国务院做出具体规定。”按据此，《送审稿》第40条规定，“国家为了下列公共利益的需要，可以对农民集体所有的土地实行征用：（一）国家机关用地和军事用地；（二）城市基础设施用地和公益事业用地；（三）能源、交通、水利等基础设施用地；（四）法律、法规规定的其他用地。”

但是，上述意见遭到了“产业部门的反对”，<sup>3</sup>随后推出的新《土地管理法修订草案》完全推翻了《送审稿》中有关征地范围和补偿原则的内容：废除了对征地范围的限制，只模糊地规定“国家为公共利益的需要，可以依法对农民集体所有的土地实行征用”；仍规定征用耕地的补偿费和安置补助费按年产值的倍数计算。

<sup>3</sup> 《土地管理法》修改小组官员访谈（2010年4月20日）。

对于这个不限定征地范围、仍以年产值计算补偿的修订草案，九届全国人大常委会二次会议分组审议时，常委们提出“补偿方法和原则应当修改”的意见。对于草案中的征地条款，各界人士（包括铁道部、交通部、农业部等中央各部门，民革中央、中国土地学会等群众团体，四川、新疆、黑龙江、福建、青海、山西、上海等各地方，中国社科院、中国人民大学、中国农业大学等院所的学者，以及基层人大、政府、司法机关、土地管理部门、干部群众、农村集体经济组织和村民）通过各种渠道向全国人大法律委员会提出了大量建议。国家土地管理局政法监察司、全国人大常委会法工委经济法室对所有意见和建议分别进行了综述，都指出“土地征用问题是这次全民讨论的热点问题”，而征地范围、补偿方法是讨论焦点。但是，所有关于限定征地范围、界定公共利益、修正补偿计算方法的意见，都没有被法律委员会视为“主要问题”，也不算“关于征地问题主要意见”（李伯勇，1998），未得到采纳。最终，修订草案由九届全国人大四次会议通过。

从上述修法过程可以看出，国家土地管理局在起草送审稿时，希望通过限定征地范围和改变传统补偿方式，来改进原有的征地制度，但这些改进措施遭到了产业部门的反对，未能写进最终通过的新法中。而且，新法还去掉了旧法中一些有利于保护被征地者的条款，增设了一些不利于被征地者的条款，使征地制度发生了转折。这个转折至少包括以下三个方面。

第一，征地范围上，明确扩大了征地的合法范围。新土地管理法不仅没有对公共利益进行界定，而且还放弃了公共利益的抽象意涵。

新土地管理法规定“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”，即除农村集体企业和村民经批准可使用本集体所有土地外，任何建设使用原属农村集体的土地时，都可以而且必须征地。更进一步地，新法通过后全国人大常委会法制工作委员会和国土资源部主持编写的《中华人民共和国土地管理法释义》明确指出，“按目前的规定征用土地情况可分为两类，一类是城市建设需要占用农民集体所有的土地，另一类是城市外能源、交通、水利、矿山、军事设施等项目建设占用集体土地的，国家将要为其办理征用土地手续”。这意味着，原本某项建设是否出于公共利益，是可以争议的，但新法明确了凡城市建设需要占用集体土地的，不需要再判定是否为了公共利益，就可以征地。至此，1982年宪法中隐含的悖论，在土地管理法的修订中进一步固化。

第二，征地程序上，不再与被征地方商定征地方案、签署征地协议。两版《国家建设征用土地办法》中征地补偿费的确定都以政府会同用地单位和被征用土地者的“评议商定”、“共同评定”为原则。1982年的《国家建设征用土地条例》第七条规定用地单位必须与被征地单位协商征地的数量和补偿、安置的方案，征地面积和补偿安置方案需要签订初步协议，最终征地也要签订协议。1991年《土地管理法实施条例》第十八条规定政府土地管理部门要“组织建设单位与被征地单位以及有关单位依法商定征用土地的补偿、安置方案”。也就是说，在从20世纪50年代到1998年土管法修订前的征地制度中，被征地方参与商定补偿安置方案、征地双方签订协议的规定是一以贯之的。

而 1998 年修法删除了评议和协商的条款，征地面积、补偿安置方案等均由政府单方面确定，不再需要与被征地单位商定，也不再与农民签协议（甘藏春，2000）。只在实施征地前的最后一刻，被征地方才会看到一纸公告，上面写明了土地已经确定将被征走，而补偿安置方案早已确定，且“征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施”。

第三，争议解决机制上，明确规定征地补偿安置争议不影响征地方案的实施。国务院常务会议 1998 年 12 月 24 日通过的《土地管理法实施条例》第二十五条规定，“对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；……征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施”。这使得政府在单方面确定征地方案之后，可以不管被征地的农村集体经济组织和农民对补偿安置方案有无意见、有何意见，在争议解决之前，就可以强制实施征地。

### （三）2007 年《物权法》

物权法制定时，中国社科院物权法课题组和中国人民大学课题组分别完成草案建议稿，提供给全国人大，由法工委产生物权法草案征求意见。社科院的建议稿界定了公共利益，人民大学课题组未界定公共利益（中国物权研究课题组，2001；王利明，2001）。2005 年 7 月公布的《物权法（草案）》没有采纳社科院关于界定公共利益的建议。对此，全国人大法律委员会指出，“关于‘公共利益’的界定问题。草案四次审议稿第四十八条规定：‘为了公共利益的需要，县级以上人民政府依照法律规定的权限和程序，可以征收农村集体所有的土地

和城市房屋及其他不动产。’有的认为，有些地方政府滥用征收权力、侵害农民权益的问题时有发生，应明确界定‘公共利益’的范围。有的认为，现实生活中因征收土地侵害群众利益，主要还不是对‘公共利益’的界定不清，而是补偿标准过低、补偿不到位。法律委员会反复研究认为，在不同领域内，在不同情形下，公共利益是不同的，情况相当复杂。而且，征收属于公权力的行使。物权法作为民事法律，不宜也难以对各种公共利益做出统一规定。在物权法草案立法论证会上，多数专家也认为物权法难以对‘公共利益’做出具体规定。因此，法律委员会建议物权法对‘公共利益’不作具体界定，以由有关单行法律作规定为宜”。<sup>4</sup>

2006年10月27日，全国人大法律委员会指出，“有些常委委员提出，应明确界定公共利益的范围，以限制有的地方政府滥用征收权力，侵害群众利益。关于这个问题，法律委员会经同国务院法制办、国土资源部等部门反复研究，一致认为：在不同领域内，在不同情形下，公共利益是不同的，情况相当复杂，物权法难以对公共利益做出统一的具体界定。法律委员会、法制工作委员会曾提出过一个原则性的修改方案，将‘为了公共利益的需要’修改为‘为了发展公益事业、维护国家安全等公共利益的需要’。对这个修改方案，有关部门和专家认为仍然没有解决问题。法律委员会经研究认为，这个问题仍以维持草案五次审议稿的规定为妥，公共利益的具体界定还是分别由有关法律的规定较为切合实际”。<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国物权法（草案）〉修改情况的汇报》（2006年8月22日）。

<sup>5</sup> 《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国物权法（草案）〉修改情况的汇报》（2006年10月27日）。



最终，2007年通过的《物权法》规定“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产”，未对“公共利益”进行界定，没有迈出改革现有征地制度的实质性步伐。

## 五、几点评论

第一，纵观共和国成立以来六十余年间征地制度的历史演进，可看出一条基本的脉络是，国家的经济发展思路 and 战略塑造了征地制度及其变化。在计划时代，国家为优先发展重工业，扭曲产品和要素价格，形成城市偏向。在土地这一重要的生产要素领域，集体化后“国家进行社会主义建设的土地征用问题”成为“国家与农民，即工人阶级与农民之间的经济矛盾”的一大表现（林铮，1957），于是国家通过修法来表达意志——1958年为节省国家开支而将补偿倍数下调，放弃协助农民转业、吸收参加工作的规定，强调就地在农业上安置。十一届三中全会以后，这一状况并未改善，甚至进一步扭曲了：为解决征地花大代价的问题，1982年立法者试图将农村土地也规定为国有；未果后推出的《国家建设征用土地条例》提高了征地的强制性；1986年《土地法》把关于将农村土地变为实质上的国家所有的条款写进草案；1994年的《九十年代国家产业政策纲要》、《中国21世纪议程》均部署“实行低价征用土地的办法”；20世纪90年代修订《土地管理法》时，原国家土地管理局一度提交了界定征地范围、改革补偿方式的送审稿，但遭到产业部门的反对，最后通过的新法还明确扩

大了征地范围,取消了旧法里面协商征地方案、签订征地协议的规定,规定征地争议由作为征地方的政府来裁决,且“征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施”。

第二,已有大量研究指出中国的征地制度形成于计划经济时代,虽有一些调整,但未摆脱计划经济窠臼,还有不少研究认为征地立法不断取得了进步。通过上文对征地制度历史变迁的考察,可以看出,1998年新《土地管理法》确立的征地制度表面上提高了征地补偿标准,但从征地范围、征地程序、征地争议解决机制、征地强制性等方面来看,与之前的制度安排相比,它更不利于保护农村集体经济组织和农民的土地财产权利。

第三,1982年宪法规定城市土地国有,农村和城市郊区的土地属于集体所有,国家为了公共利益的需要可以征地,土地不得买卖或者以其他形式非法转让。这些规定一直延续至今,基本的内容没有变。城市土地国有和农村土地集体所有,根据1982年所说“是我国实际情况的反映”,作为一种静止表述,问题不大。但是,城市扩张时,静态的表述就遇到了难题。我将这个问题称为城市扩张中非出于公共利益占用农地的“宪法悖论”:(1)城市扩张中的非公共利益项目要占用农地,按宪法规定,由于是新增城市用地,它必须把所占农地从集体所有转为国有;(2)因为土地不得买卖,它不能通过购买集体土地的途径来实现所有权属性的转变;(3)因为不是出于公共利益,它没有理由动用征地权。这样一来,城市扩张中的非公共利益用地便没有符合宪法规定的由农村集体所有土地转变为城市国有土地的通道



——通过购买来实现集体向国有的转变，是不合宪法的；通过征地来实现集体向国有的转变，也是不合宪法的。于是，按宪法规定，城市扩张中的非公共利益建设项目根本无法实施。<sup>6</sup>笔者推测，这一悖论是1982年修宪时遗留下来的——当时争论集中在是不是要为了便于建设征地而将农村土地也规定为国有，争论后最终放弃将农村土地也规定为国有，却忽略了对修改草案讨论稿本身的考察而直接接受了讨论稿（张清勇，2013）。可能正是这个悖论成了征地制度改革的瓶颈，造成了1982年以后至今30余年的征地困境。如果这一问题不能得到化解，征地困境可能还会拖下去，甚至进一步激化。

第四，不少研究从土地产权、征地程序等角度入手讨论征地问题，认为农民土地权益受损根源于现行土地制度的缺陷，超公益目的征地、低价征地是对农村地权歧视的表现，政府低价征地、高价出让是国家将管理者职能与所有者职能混淆、利用管理者职权与农民争利，征地中的程序违法与程序责任缺失是根本症结等。但是，这些研究忽略了一个问题，即土地产权、土地市场、征地程序、公共利益界定等本身是如何形成的。从中国征地制度的变迁过程可以看出，土地产权、土地市场、征地程序、公共利益界定等都是人为塑造的，内生于国家的意志。正如中央财经领导小组办公室曾指出的中国征地工作“从根本上没有解决好正确对待农民的问题”，“没有很好地体现尊重农民的民主权利，保障农民的物质利益的基本准则”，“经济建设走了一条剥夺农民、牺牲农民的路子”（潘明才，2003），国家如何看待和处理自

---

<sup>6</sup> 实践中，几乎所有的非公共利益建设项目也动用了征地权。

身与农民的关系，是否赋予农民完整的土地财产权利，农民能否争取到完整的土地财产权利，将最终决定征地制度的走向。

## 六、结束语：十字路口的征地制度改革

征地制度改革从 1998 年修改完土地管理法就提了出来，但从新一轮土地管理法修订和农村集体土地征收条例制定的情况来看，进展极为缓慢。于此同时，征地问题进一步严重化了。征地制度与财政、晋升机制等一起塑造了各地的“以地谋发展”模式，经济增长方式进一步扭曲；大量违法征地背后是层出不穷的腐败，因征地而起的大量信访和群体性事件影响了改革发展稳定的大局；大规模征地还造成了耕地数量和质量的下降，进而危及粮食安全。对此，中央、国务院提出了相关措施，但 1998 年修订后的土地管理法仍是目前的主要制度安排。习近平主席指出改革要敢于啃硬骨头，冲破思想观念障碍，突破利益固化的藩篱。真正要推进新型城镇化和转变经济发展方式、加快产业结构调整，应吸取历史经验教训，坚定立法修法决心，突破部门立法的藩篱，冲破部门利益和改革阻力，稳步推进征地制度改革。让征地制度朝着改善的方向改革，可以考虑以下几个方面：

第一，修改宪法的土地条款。八二宪法增加了土地所有权条款，规定城市土地国有，农村土地集体所有，为了公共利益可以征地，土地不得买卖。这使得城市扩张中的非公共利益项目没有一个符合宪法规定的由农村集体所有土地转变为城市国有土地的通道——征地违宪，买地也违宪。这可能是土地管理法 1998 年转折的重要原因，也

是征地制度改革长期难以推进的瓶颈。一个修改思路是维持土地所有权不得买卖、土地使用权可以转让的规定，打破城乡分割，不强求城市土地必须国有、农村土地必须集体所有，以登记发证方式承认某时点的国有和集体所有土地现状，允许非出于公共利益的建设项目以取得集体土地使用权的方式用地。另一个思路是，维持城市土地国有、农村土地集体所有，修改土地不得买卖的条款，让原属农村集体所有的土地经买卖转为国有土地，而不是经过征收。还有一个思路是，宪法不规定城市土地国有、农村土地集体所有，也不禁止土地所有权买卖。如果修宪时机还不够成熟，也应就事论事，进行试点，做好准备。

第二，明定只有公共利益项目才可以动用征地权。我国宪法规定“国家为了公共利益的需要”可以征地，但是实践中征地远远超出公共利益范畴，而且国家动用征地权以满足城市化用地需求在某种程度上已为政策法规所承认，这在世界上是绝无仅有的。应明确只有公共利益项目才可以征地。公共利益真的难以界定吗？土地管理法历来都基于公共利益的考量，规定国家机关用地和军事用地、城市基础设施用地等可以以划拨方式取得。可以依此明定，只有按照规划、之后准备以划拨方式供地的建设项目才可以动用征地权。

第三，正常补偿，评议商定补偿款并签订征地协议。公共利益是强制征地的理由，却不能构成低价征地的理由。但是，长期以来占据主导的却是为了公共利益就要压低补偿的思维和实践，没有树立正常补偿的意识，即国家在违背集体经济组织或个人的意愿、强制拿走土地的同时，还往往使其遭受经济上的损失。出于公共利益的征地也应

按照对被征地方造成的损失，或被征收地块以非征收管道转让可能给被征收方带来的收益进行补偿。这可以借鉴历史上走群众路线、主动做解释和准备工作、共同评议商定补偿款并签订征地协议的做法。

第四，设计好征地的论证、争议、裁决程序。要通过程序设计来保障征地遵循公共利益、正常补偿等原则。为防止公共利益界线被随意突破，一方面，是否出于公共利益，征地方应事先主动论证，确证是出于公共利益的，才可以提出征地；另一方面，要确保被征地方以及公众拥有对征地方主张的公共利益说法提出质疑或反对的权利。征地方坚持是出于公共利益而被征地方提出质疑、双方无法达成一致的，要设计公开合理的裁决方法和程序予以解决。征地补偿由征地双方评议商定并签订协议，无法达成一致的，也应有公开、合理的裁决方法和程序。争议未经裁决的，不得实施征地。

第五，允许集体土地按规划进入市场。这是征地制度改革的另一面。国有和集体所有都是公有。1988年宪法规定土地使用权可以依照法律规定转让，1988年土地管理法依此规定国有和集体土地使用权可以依法转让，但1998年土地管理法把集体土地使用权依法转让的空间压缩得只剩下一个“除外”。大量调研表明，农村集体也能统筹利用好土地，如果再能有政府的服务，而不是排斥，农地在不改变集体所有的情况下转用，将能得到更高效的利用。要允许集体土地按规划进行非农建设，还要允许集体土地按规划进入市场，参与城市化。非出于公共利益的建设项目不可动用征地权，要由建设方与集体协商取得土地。出于公共利益的建设项目可以动用征地权，也可尽量采取

灵活方式，让集体以入股或其他方式参与其中。

第六，加快立法、修法进度。目前我国征地立法、修法工作严重滞后，应遵循前面提出的原则和建议，加快立法和修法步伐。首先，全国人大要尽快出台专门的土地征收法律。《立法法》规定，对非国有财产的征收只能制定法律。目前我国没有土地法，也没有专门的土地征收法律，土地征收事务主要由土地管理法规定，但土地管理法是“为了加强土地管理”而制定的，不专门针对作为非国有财产的土地的征收。其次，要尽快修订土地管理法，改正该法1998年修订时对征地制度的重大改动，严格界定征地范围，考虑恢复征地双方评议商定补偿款和签署征地协议的规定，废除争议解决前就可以强制实施征地的条款。最后，国务院要尽快出台征地条例，细化土地征收法律和土地管理法的内容和操作流程。

## 参考文献

- 程刚.陈锡文:农村集体用地不能直接进入市场[N].中国青年报,2006-2-23.
- 甘藏春.《土地管理法》实施后的形势与任务[J].中外房地产导报,2000(3).
- 郭道晖.三十而立——82 宪法回顾与展望[R].燕山大讲堂第 151 期(2012-2-23).
- 河北省地方志编纂委员会.河北省志·土地志[M].北京:方志出版社,1997.
- 李伯勇.全国人大法律委员会关于《中华人民共和国土地管理法(修订草案)》初步审议情况的汇报[J].全国人民代表大会常务委员会公报,1998(4).
- 林铮.社会主义经济内部的矛盾与商品生产的关系[J].经济研究,1957(3).
- 吕克白.关于《国家建设征用土地条例(草案)》的说明[J].国务院公报,1982(10).
- 陶希晋.关于国家建设征用土地办法修正草案的说明[N].人民日报,1958-1-7.
- 万国鼎.中国田制史[M].南京:正中书局,1934.
- 王利明.中国物权法草案建议稿及说明[M].北京:中国法制出版社,2001.
- 许崇德.中华人民共和国宪法史[M].福州:福建人民出版社,2003.
- 于建嵘.土地问题已成为农民维权抗争的焦点[J].调研世界,2005(3).



- 张清勇.中国农地转用开发问题研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2013.
- 张昭仁等.土地科学与土地管理概论[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2011.
- 中国物权研究课题组.中国物权法草案建议稿[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- Ho, Peter. *Institutions in Transition* [M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Deininger, K., and Jin, Songqing. Securing Property Rights in Transition [J]. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2009, 70: 22-38.
- van Rooij, B. The Return of the Landlord [J]. *Journal of Legal Pluralism*, 2007, 55: 211-245.

(供稿: 中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。  
任何机构或个人使用此文稿时, 应当获得作者同意。)