



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

目前中国土地政策面临的挑战

<http://www.fristlight.cn> 2006-05-24

[作者] 李剑阁;蒋省三;韩俊

[单位] 国务院发展研究中心与世界银行“中国土地政策改革”课题组

[摘要] 中国政府日益认识到土地政策问题在实现预期的经济与社会结果中的重要性。事实上,中国近些年来土地政策是与这种快速变化的环境相适应的。迄今为止的改革值得称道,但还不够全面,在土地政策和实践方面仍存在一些遗留问题亟待解决。

[关键词] 中国土地政策;土地管理法

中国政府日益认识到土地政策问题在实现预期的经济与社会结果中的重要性。事实上,中国近些年来土地政策是与这种快速变化的环境相适应的。迄今为止的改革值得称道,但还不够全面,在土地政策和实践方面仍存在一些遗留问题亟待解决。一、农村与城市土地制度仍然维持着二元性,以及相关的国家对城市土地一级市场的垄断现象,造成了经济的重大扭曲,也刺激了城市以不合理的方式增长在一个城市以史无前例的速度增长以及城市与农村经济越来越整合的年代,中国土地政策的一个最重要特征却是对待城市与农村土地上的—直绝然分割。这两类土地受制于不同的权利体系并由分立的机构和法规所管理。作为这一分割的主要结果是,政府成为农地转变为城市土地的惟一仲裁者,它拥有从农村获得土地及将之转换给城市使用者的排他性权力。在现行法律下,所有土地进入城市市场必须首先由城市政府当局进行强制征用,然后通过几种方式将之再配置给城市使用者。换言之,在土地转换用途的过程中,不需要在原有的农村土地拥有者和最终获得土地的城市新使用者之间进行直接交易。无论是土地被作为公共目的、准公共用途还是明确作为私人使用,都是如此。这一特征以国际标准来看是非常独特的——在世界上没有一个主要的市场经济像中国这样维持着城市与农村在土地权利、管理与市场上的绝对分割。而且全球趋势与这一特征正好相反。这些国家日益认识到,随着城市与农村经济的日益整合、城市的快速增长、人口与资本的流动,对土地的区别对待将是不合时宜的,其效果是适得其反的。尽管不同类型的土地确实需要有不同的规划方法和程度不一的规制和经济干预,但越来越清楚的一点是,将城市和农村土地人为地归入完全分割的两类制度体系并不是最好的方式。近年来,随着城市化的加速,中国这种区别对待的做法越来越受到质疑。这些关注可以被分成几个基本方面: 1. 对农村土地使用者的不公正对待。现行做法对农村土地所有者和使用者十分不利,因为它造成他们不能分享自己的土地在城市市场所产生的增值收益。另一方面,他们也不能将自己的土地直接投放市场。与此同时,他们所获得的土地补偿只与这些土地被用作农作时的价值相关,常常只是其农用价值的若干倍,远远低于它们在城市被作为他用时的土地价值。这种土地收益分享的极大反差所产生的不公平,已经日益成为社会紧张的来源。2. 城市以无效的方式增长。由于可以人为地以低价从农村获得土地,助长了土地更为粗放利用的投资方式。它刺激了对土地的无效利用,包括强调城市的外延扩张,而不是对现有城市空间进行更有效利用(这一做法又经由现行城市土地制度的特征而得到强化)。在城市周边对用于房地产和其他商业开发的土地的新需求在一定程度上有人为的成分,因为有现存的廉价农村土地让他们垂手可得,将这些土地纳入账下何乐而不为呢!在其他条件不变时,这一方式使得设计和实施保护农地的措施很难成功。3. 地方政府对通过土地征用获得收益以及以其补贴基础设施投资的过度依赖。现行做法助长了地方政府对土地强制征用的不健康依赖,因为政府既要依靠它获得预算外收入,也要以此去补贴发展。至于受到广为关注的预算外收入的功能,政府的这块收入取决于土地在转让给城市使用者时——它们常常被用作商业或住宅目的——采取以所谓“市场”(即拍卖)方式出让的绩效。与所征用的土地总面积相比,尽管这部分通过市场出让的土地比例相对较小(通常只占10%—20%),但它们的出让仍然是地方政府收入的盈余来源,否则,他们只能主要依赖于中央政府的转移支付和那个在缺乏财产税制下的十分不发达的地税体制。政府征用的大多数土地只是扮演了补贴的功能,它们的定价并未参考城市土地市场价格,因而不具有增加政府收入的目的。这些土地或者被划拨给其他政府单位用于基础设施建设,或者以人为的低价供应给工业使用者,在地区之间激烈竞争的环境下,这种方式被地方作为吸引工业投资者的主要手段。国务院第28号文件(《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,简称28号文件,下同)试图抑制这一做法,旨在寻求阻止地方通过低价来吸引私人投资的办法。它敦促地方要建立最低价格标准,并要对此进行检查。4.

为腐败创造了机会。现存体制助长了腐败行为的发展——特别是，由于支付给农民的补偿与土地做为城市用地来使用的价值之间的巨大差额这一事实，加上从农村获得的土地只有很小一部分采取公开拍卖的方式，以及许多地方的土地管理（包括土地利用规划和估价）缺乏透明度和问责，因而在土地领域出现大量腐败就是不可避免的。简言之，城市与农村土地权利的截然分割，以及政府在控制土地农转非的一级市场上所起的独特作用，对其他重要的土地政策产生了多重影响，并与之相互交织。

## 二、强制征地与补偿措施的不公平

中国的土地征用政策与做法可以从五个方面来进行全面评估：（一）目的在中国的法律中，很少有对政府利用强制性征地权进行征地的目的进行明确的限制。宪法第10款提出，政府为了“公共利益”有权征用土地，但是在随后的法律中没有对这一概念给出明确的定义，也没有对其具体范围进行严格限定。相比之下，在大多数成熟市场经济中，土地征用法都是在寻求对政府征用权力设置一系列条件和范围限定。在不同国家，到底设定了哪些条件以及施加了怎样的限定，存在很大的不同。在有些国家，其法律在公共目的或公共利益的定义下提供了一个准许使用土地的清单。在另一些国家，还为这些条目提供了更为明确的辨识标准和解释。在大多数情形下，一个共同的原则是，政府只有在市场的运作不能很好地满足公共需要时，才会动用这一非同寻常的权力。我们也没有发现有哪一部法律允许政府视强制性征地权为一种获得土地的常规方式，来达到明确为纯商业或工业的目的。中国这类限制的缺乏，为政府垄断土地一级市场提供了便利。只要政府是城市新增用地的惟一供应者和分割的城市和农村土地市场壁垒的惟一仲裁者，给予强制性征用的目的一个宽泛的可接受的范围，在某种程度上就是不可避免的。（二）补偿标准对有关补偿额的不公平的抱怨，常常与支付给农村土地所有者的数额与土地一旦被转为城市使用后的实际价值的巨大差额有关。人们已经认识到，土地强制征用后所产生的巨额利润没有为失去土地的集体和农民所分享。补偿问题的背后是城市与农村土地在权利拥有及它们在市场上的实现能力方面的差异，这一差异是农村和城市土地价值差异巨大的基础。尽管现在农民在农村土地承包法下已享有对土地的巨大利益，从逻辑上讲它应该是补偿的目标，但它没有考虑到土地管理法所设置的补偿范式。因此，在缺乏一个有效市场的情况下，以土地承包法所确立的土地权利的“价值”是否能为任何情形下的补偿标准提供公正的指导，是不清楚的。在土地管理法下，土地的价值是根据其在城市的位置来确定的，它与补偿的目的无关。相反，补偿的标准是与过去三年农业年均产值的倍数相联。在土地被作为商业用途时，给农民的补偿明显会低于政府从最终使用者那里获得的转让费。土地管理法所规定的目标是要确保维持被征地农民的现有生活水准不变。尽管这一目标从国际通行做法来看没有例外，但是考虑到城乡之间的收入和生活水平差距之大且还在扩大，以及这一差距本身有部分还由于城乡土地市场之间的严重分割而得以强化这一背景，这一目标也是有问题的。（三）补偿在集体和农民之间的分配补偿及其多少为适当的问题由以下事实而变得复杂，即在农村土地层面，有三个层次的当事人介入：政府、集体和单个农户。即便补偿的数额在理论上是适当的，也还有一个这些资金是否能到达农户手中的重要问题。在实际操作中，这一补偿有很大部分被集体拿走，并被集体用于投资，这些投资也有可能最终为失地农民提供了可选择的就业机会。作为对现行做法所派生出的困难的回应，中央政府发布了28号文件来敦促地方政府努力改进补偿的状况。它旨在寻求将土地补偿集中于农户手上。它提出，有关的政府应当制定土地补偿在农村集体经济组织内部的分配程序，其基本原则是，“土地补偿首先要用于被征地农户。” 28号文还规定，补偿应该足额到维持被征地农民的原生活水准不下降，同时还要能支付无地农民的社会保障费用。如果没有做到这些，省、自治区、直辖市人民政府应当准许增加对被征地农民的土地补偿和安置补助。如果土地补偿和安置补助的总额尽管达到了法定上限、但仍然未能保证失地农民得以维持其原生活水准的话，当地人民政府可以动用土地有偿使用费来对他们进行补贴。不过要注明的是，它只是允许城市地方政府提供更好的补偿，它并未要求他们必须这样做，尽管有些城市地方政府可能会作出回应，而另一些地方政府却可能会不予理会。（四）补偿因土地的用途或类型而异与变化相关的另一个受关注的问题是：补偿的数额是如何决定的，它取决于征地的目的。土地管理法设置了补偿的最高限，但允许在这一限额内有一个变化幅度。这样，地方政府在决定不同情形下的补偿时，采用了明显不同的尺度。在有些情形下，它允许受影响的农村社区与地方政府就补偿额进行谈判，期望以此来避免因补偿不当在一些地区已经发生的普遍不满。在一些情形下，正如第三部分的案例研究所表明的，补偿的水平与土地的最终使用相联系。例如，当土地被行政划拨用于基础设施项目时，将导致补偿水平相对较低，而当同样的土地被用做商业使用时，其补偿就可能较高。一旦补偿因征地的目的而异时，公平对待土地拥有者的原则就可能会变味。尽管有关补偿的争论大多集中于农地上，还有其他一些重要领域也需要予以再审查及在法律上进行改革：在城市地区，早在有土地管理机构之前，土地就已被事实上的土地占有者合法持有。他们所持有的土地没有完整的法律文本，当他们的土地被征用时，主要是对其建筑而不是土地（或土地使用权）进行补偿；土地管理法没有明确给出，当拥有土地使用权的城市土地被征用于公共福利时，其补偿的标准如何；法律只是简单地表明使用者应该得到“合理”补偿；有些集体农地被农村集体组织拿走，且已变成了集体建设用地，在这种情形下，农民获得的补偿一般不超过转为城市建设用地；有些类型的农村土地被明确地排除在土地管理法的标准之外，包括林地和草地；对中、大型的水土保持或水电项目，国务院设置的补偿水平一般较低，且游离于土地管理法的标准之外。（五）征地过程为了确保强制性征地的公平性，或者

至少被认为是公平的，有必要设置透明的程序，以允许相关当事人有机会参与征地事务的谈判，并让他们得到相关的信息。中国1998年修订的土地管理法比以前有了更高的透明性，它要求地方政府必须将安置计划公开，以接受集体组织及生活于被征土地上的农民的评议。然而，值得注意的是，它只是发生于征地已经被认可之后——没有明确要求在征地之前要听取集体或农民的建议以及给予他们对建议作出反应的机会。2004年，国土资源部发布了关于国土资源听证的新规定，它要求当基本农田被转为非农使用时，必须举行听证，以及在发生其他征地情形时，相关当事人必须被告知：他们有权在补偿标准和安置方案被认可前对其进行听证，且这一听证必须在向被征地当事人发出通知后的5天内举行。28号文将这一规定又向前推进了一步，声明在征地方案被批准之前，其征地目的、位置、补偿标准、安置措施都应当告知被征地农民，对即将被征土地的现况调查结果也应得到农村集体和农户的确认。简言之，改进征地程序的努力从集体所有者和农民方面都已经迈出了重要步骤。然而，还有必要对相关规定作出进一步的修正，更重要的是，有必要对相关当事人——土地所有者和农户进行能力建设，以使他们切实利用这些程序来保护自己。三、农民对土地的权利一直处于相对弱势，致使他们容易遭受不公平的对待，由此也制约了他们参与经济增长的能力集体管理者和农民在补偿分配上的问题必然会引致更为宽泛的问题——即农民土地权利的继续相对弱化。土地政策在过去20多年变迁的一个脉络是，使农民的土地权利得到不断增强，因为政府认识到，确保农户对土地权利的稳定是粮食安全和农业增长的关键条件。农村土地承包法的起草及其相关政策的制定就是在这一原则指导下达成的。另一方面，这一原则和愿景迄今还只有部分得到了实现。农民的权利仍然受到制约，且由于一系列的影响而受到损害，这里面既有权利实施的困难也有对权利本身的重大限制。我们已经在强制征地情形中看到了这一点，在确保公正对待相关土地使用者的程序和法律保障上也常常存在相当大的限制，至少在做法上是如此。这类问题也见于农村土地承包法中对土地再调整的规定。保护农民免受集体对土地的再调整所产生的不稳定，是新法的一个核心目标——也就是说，再调整的做法是与新法赋予农民的土地权利不一致的。法律在阻止在大多数情形下集体对土地进行再调整的做法方面迈出了重要一步。尽管法律在总体框架上取得了进步，但是在权利保护方面还是设置了一些重要的资格条件，由于法律起草上的模糊性和对例外情形的解释定义过松，这将容许地方在实际操作中仍然作出大大超出例外情形的规定。例如，在法律中仍然允许在“特殊情形下”对土地进行再调整。由于这一例外情形的原则可能受到地方青睐，在缺乏对“特殊情形”给出非常明确和狭窄的定义时，就存在地方将之作出过宽解释用于支持更为宽泛的土地再调整的危险，从而与新法精神所期望和所考虑的目的相违背。关于这一点，我们可以再度在征地后的补偿分配情形中找到例子。在有些地区，集体已经将“部分集体土地被拿走”作为进行再调整的借口。因此，为了对被征地进行补偿，集体组织采取的做法是，通通减少村内所有农户的土地，而不是专门针对那些受征地影响的农民，也没有考虑他们对土地所作出的任何改进或投资。这一做法的危险性在于，它将继续被当作农村土地承包法下的一种“特殊情形”而予以宽恕，除非受到专门的制止，它将对土地制度的稳定性产生损害效应。在关注农民土地权利的性质这一比较大的问题时，作为其中的一个分支——单个农民与集体之间的关系问题，也是如此。由于在集体层面缺乏相对透明和可问责的治理结构，在集体管理者作出影响农民土地权利的决策时，承包土地的农民也很难确保集体组织的这一决定是否明智。在这一框架下，显然会有滥用权力和腐败的可能性。研究表明，有关土地管理法和农村土地承包法下的农民权利，农民对这些权利的知识仍然很缺乏。其实施迄今也没有建立任何易于利用的流程，以使农民可以对任何侵犯他们权利的行为进行抵制，或是以此来挑战集体土地所有者的行动。总体而言，在农村土地承包法下发展详尽的实施规定的进展非常缓慢。

四、地方政府对土地转让收入及土地相关融资的过度依赖政府对土地一级市场的垄断，刺激了地方政府严重依赖土地转让所形成的收入，用以补充正常的财政预算资金和城市扩张所需的资金。同时，地方政府也日益依赖于通过土地储备方式把征用的土地用作抵押物来获得银行贷款。这两种做法均刺激了地方政府冒着潜在风险去积极征用农地，造成城市以不合理的方式增长。地方政府来自于地方来源的收入有两个核心部分。一部分是预算收入，它是由地方政府从各种费、税形成的收入，其中有部分直接来自于土地和不动产。另一部分来自于地方政府的预算外收入，其中很大一部分与土地及房地产活动相关。对土地和不动产的征税、收费受限于这些税费制度本身的缺陷，且十分复杂。它们或者只对交易环节征收，或者是设立的固定税，且常常以成本为基础进行评估，与当前的资产市场价值无关。因此，它们无法为地方政府提供有力的以资产为基础的财产税。在许多国家，这种以市场价值为基础的财产税是地方政府财政收入的主要来源。在中国，考虑到很大部分家庭并没有对他们所占有的住宅资产支付任何税，形成这一例外的格局也就不言而喻了。另一方面，地方政府的预算外收入非常庞大，且有很大部分来自于土地储备部门的利润。在许多情形下，来自这一来源的预算外收入可能等于甚至超过地方政府的总预算收入。国家垄断土地供应，地方政府过度依赖开发土地获取财政收入，使地方政府卷入这一几无风险、但同时也是一个充满投机活动的领域。地方政府的巨大可能风险包括，他们并不处于决定土地最终需求的位置，他们受制于利率的波动，尤其是事实上地方政府设置的土地储备和开发机构是按土地的“市场价值”评估所发生的巨额借贷。驾驭财产市场的规则受到地方政府的激励而发生极大扭曲，无论从机构

层次还是个人层次都是如此，它鼓励了农村/集体土地尽可能地转化为城市/国有土地。地方政府收入来自于这一领域的收入所具有的潜在易变性，由于影响市场需求的因素一旦发生重大变化所带来的这一收入的可持续性，用于扩张的土地资源的有限性，以及利率的波动，这些要进一步关注的领域都明显超出了地方政府的范围，但对它们的行为却具有潜在的影响。此外，考虑到尽管财政预算资金和预算外资金要受到检查与监督，但预算外资金的管理和开支却缺乏审核和透明度，以上所述的政府行为极其可能风险就是可以理解的。五、减低农田流失率的困难城市的快速扩张日益加深了对中国农田流失的担忧。这一担忧由于中国的可耕地比例相对小以及国家长期坚持承诺要实现粮食安全而进一步加深。为了回应这一趋势，中央政府对农地的转用已采取了一系列限制措施。1995年设立“基本农田”作为需要专门进行保护的农田。按照法律，这类耕地最低不得低于可耕地的80%；在某些地区，基本农田已占到农地的85%—90%。28号文重申了不允许将这类土地进行转用的严厉措施，即它是不得逾越的“红线”，并再度强调了基本农田对于中国粮食安全的重要性。土地管理法（第31—42条）为了对所有农田提供保护，而设立了控制转用的法律规定。所有可耕地在用于其他目的时，必须要有其他类似规模和质量的土地来替代它。不允许有农田的净损失，且只有在符合规划指标时农田才能转换为其他使用。此外，在以下几种情形下的征地要得到国务院的批准（第45条）：（1）占用基本农田；（2）耕地在35公顷或以上；（3）其他土地在70公顷或以上。农田转用的计划指标是于1997年设定的，它涵盖了13年的用地计划，直到2010年。指标由省级及省内各级设定。但是，在有些省，农田转用速度非常之快，有些省及省以下单位已用完了分配给它们的指标。超过指标的面积要么从其他地区通过指标的交易来补足（允许在省内异地平衡但不允许在省之间进行指标的平衡），要么通过土地整理来补足。土地可以通过破产的乡镇企业、河堤或村边地的整理来完成。也可以通过将废地或未利用地投入使用来实现，其办法是，权利持有者在3年内未用，其土地将被收回，或通过土地集中的办法来实现。上述做法都在28号文中被明令禁止，且要严格实施（“严重的要进行调查和提请诉讼”）。28号文将地方政府的最终征地批准权予以收回，将之放到省级水平。意在让没有直接的经济利益的一级来决定土地征用的审批。28号文还力图确保规划的更有效利用，通过严格预审来阻止那些没有合适计划指标的项目上马，还宣布那些2004年已超过指标、又无法交纳土地整理费的单位，分配给它们2005年的指标将被延迟。政府对农田转换实行从紧的管制的努力源于国家看待这一问题的重要性。留待观察的是，新近的这些措施在多大程度上是有效的。如果不采取根本改变促进现阶段城市快速扩张的经济激励结构，就很难抑制各地采取各种规避管制的措施。六、土地法律框架不完整总体而言，中国近些年在界定土地使用者与国家的权利及责任方面所进行的改革已取得进展，尽管是沿着城市土地和农村土地两个轨道分别进行的。1982年的宪法是将中国的土地归为两种不同制度体系进行管理与利用的起点，它确立了城市土地归国家所有，而农村土地由集体所有。1988年的宪法修正案明确了土地的使用权可以依法转让，因此确认了土地使用权可以从土地所有权中分离出来。对于农村土地，国家强调的是，通过增强农民对其所耕种土地的承包权的稳定性，来刺激生产率的提高、增加投资和促进社会稳定。尽管仍然维持着集体所有制的框架，但通过采取一些法律措施还是逐步强化了农户在这一框架下的地位。1998年修订的土地管理法向单个农户提供了30年的承包权，并要求以书写的、登记文本形式对土地权利予以确认。这一改革经由2002年的《农村土地承包法》得以加强和深化，这一法律实质上将农户的土地承包权上升到物权的地位，按照这一法律，向农民提供的这些权利至少应该在30年内保持不变，而且它实质上还取消了集体对土地进行调整的权力，除了几个限制性情形外。这一法律还允许合同持有者以其土地权利进行某些交易，同时它还明确阻止各种专断或终止合同的不公平做法，以对土地承包人的权利进行更有效的保护。在城市土地方面，土地由国家所有，不过城市土地使用权市场的法律基础已经正式确立。新近起草的物权法草案考虑到要整合迄今已经取得的法律进展并将之予以扩展。现在起草的这部法律一旦被采用，它将是迈向通过界定与强化产权以支持经济成长和社会稳定的重要一步。除了界定和强化土地的产权外，过去20年的改革也在努力寻求更有效的机制、激励和许可来刺激土地在竞争性使用间的更合理配置。中央政府对于城市快速扩张导致农地大量流失给予了特别关注。政府设置了许多限制土地转用的措施，包括设定“基本农田”作为专门用于土地保护的比​​例；在土地管理法中设置了各种控制措施来确保农地不再净减少；对省级和省以下各级政府设定农田转用的计划指标。与此同时，也得承认仍然面临一些严峻的挑战，而且要应对这些挑战还受到一些因素的严重制约——比如管理土地的制度和法律框架相互矛盾且支离不全。1. 涵盖面存在差距。意即，一些重要的活动领域缺乏由明确、适当的规则和程序提供的指导。目前还缺乏一个规制土地储备的框架。无论是对土地储备部门还是更为一般的金融部门，这都会造成十分严重的风险。在《农村土地承包法》下，关于抵押的法律也是不完整和不充分的。《农村土地承包法》中的许多表述过于宽泛，缺乏实施条例。对目前集体建设用地的现行做法实质上还缺乏一个法律框架。适用于城市财产抵押的法律存在混淆和重叠。与此相关的要关注的一点是，目前缺乏规制土地收益权质押贷款的政策和法律。2. 权利、责任和权力的不明晰。由于对负责土地管理方面的不同机构在功能上的不明确和不一致，导致不同机构的当事人和他们的代理人在扮演各自角色时的不确定性。3. 规章过多，导致不必要的、重复的官僚程序，造成极高的交易成本和潜在的寻租行为。4. 不同法律之间的同步性差。对政府内不同机构推出的相关法律改革所存在的特别危害没有给予适当关注。5. 能力

问题。某一法律的有效实施所需要的能力与政府内部实际或预期存在的能力之间常常不匹配。土地所有者缺乏理解或使用法律的能力。这一点已在《农村土地承包法》的实施方面有所提及，不过这是一个与土地法律框架的许多组成部分都可能相关的问题。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

