

# 农村集体土地征收与补偿模式的变革

朱德宏

(蚌埠学院 应用法学研究所, 安徽 蚌埠 233030)

**摘要:** 现行农村集体土地征收与补偿模式属于政府单一中心模式, 它受制于土地所有权的国有和集体二元分层制度, 排斥了农民承包土地经营权的资本化, 使得失地农民没有获得应有的收益, 且农民土地权利的司法救济途径不畅。基于农村集体土地是其所有权主体农民的基本生活保障和《宪法修正案》、《农村土地承包法》以及《物权法》等相关法律法规对农民合法权益的维护, 现行农村集体土地征收与补偿模式亟待进行多中心变革。政府权力、社会权力和市场权力多中心治理的路径, 可以实现政府主导、司法救济、社会参与和市场契约的和谐的征收与补偿秩序, 是坚持社会主义生产资料公有制下的农村集体土地征收与补偿模式的变革之道。

**关键词:** 农村集体土地; 征收; 补偿; 缺失; 单一中心模式; 多中心模式

中图分类号: F321.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2013)06-0079-05

## Deficiency and innovative of the rural collective land expropriation and compensation system

ZHU De-hong

(Institute of Practical Law, Bengbu College, Bengbu 233030, China)

**Abstract:** The rural collective land can not only guarantee the farmers' basic living needs but also ensure to make farmers get added value of land in the process of urbanization. Governed by the two-lateral managing mechanism which means the land owned by the collective and nation, the present rural collective land expropriation and compensation system make the land-losing farmers lose their deserved interest due to the excluding of the capitalization of farmer's land management power, and farmer's judicial remedies for land rights is not free-flowing. Hence, this paper proposes to innovate the rural collective land expropriation and compensation system by building a polycentric governance, namely, the administrative executive power, the social rights exercised by non-governmental organizations and market rights.

**Key words:** rural collective land; expropriation and compensation system; deficiency; polycentric governance;

学界对农村集体土地征收与补偿的学理性探索主要集中在集体土地征收的程序和补偿标准方面。在农村集体土地征收程序中, 学界普遍主张由国家(政府)制定征收计划而排斥土地所有权人的参与。在补偿标准方面, 忽视了市场对土地价格的形成作用。在城镇化进程中, 农村集体土地征收与补偿制度构建一直悬而未决, 农村集体土地征收与补偿秩序较为混乱, 农民的利益受到一定程度的剥夺。2013 年中共中

央一号文件明确要求, “依法征收农民集体所有土地, 要提高农民在土地增值收益中的分配比例, ……尽快出台农民集体所有土地征收补偿条例”, 农村集体土地的征收与补偿秩序亟待法治化规范。为此, 笔者拟从多中心治理理论视角, 探讨农村集体土地征收与补偿模式的缺失与多中心变革。

### 一、政府单一中心征收与补偿模式及缺失

1982 年《宪法》第 10 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。《物权法》第 42 条规定: “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

收稿日期: 2013 - 12 - 04

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划课题 (AHSK11-12D196)

作者简介: 朱德宏(1966—), 男, 安徽怀远人, 副教授, 法学博士, 政治学博士后。

不动产。”因而，政府为了公共利益和公共事业的发展需要对农村集体土地进行征收与补偿。长期以来，中国经济和政治领域推行的改革模式属于“后全能主义型的技术专家治国的权威政治模式”。该模式采取“低参与高投入”的发展方式，增加了权威的合法性与可信度，但存在易于产生权力结构性腐败、催生反法治的利益集团等潜在威胁。<sup>[1]</sup>在全能型政府治理模式中，公民缺乏参与公共政策决策、公共事务运行的实践能力。现行的农村集体土地征收与补偿也是采用政府单一中心模式，农村集体土地征收和补偿的标准一般是政府根据征收土地的原用途及其收益决定，作为农地承包者和集体所有权主体集合身份的所有权主体农民对于征收与补偿缺少应有的话语权。在路径依赖的习惯作用下，政府利用其对村民组织的行政管理权，通过土地补偿标准的制定权进而行使土地增值的分配权，一定程度上损害了农民对自己所有土地的级差收益权。这种模式实际上侵害了农村集体成员在土地征收与补偿程序中的协商权和对价索取权。

在社会主义市场经济发展进程中，土地所有权的国有和集体二元分层制度，与社会二元结构同一，制度性地排斥了农民承包土地经营权的资本化。农村土地集体所有、政府拥有土地征收权、土地利益归地方政府支配的制度体系，使地方政府不仅以当然的国家和社会公共利益代表者身份，掌控着土地的使用、开发等大权。地方政府掌控建设项目规划、土地规划与征收、征用、土地使用权出让、财政支配等权力，对农村集体土地资源的配置具有决定性作用，农村集体土地的土地利益及土地增值收益的分配亦由行政权力主导。在这种情形下，土地集体所有权主体对“土地增值利益的分配并非取决于农民阶层的市场能力，而是取决于公共权力的再分配权力与寻租能力。”<sup>[2]</sup>在征收与补偿的土地资本化流动体制中，政府部门沿袭传统社会治理模式，忽视农民应享有的土地保障和增值权利。政府征收土地的权力来自于行政管理权，而不是来自于合同权利，无需征求农民意见。征收土地的条件是为了公共利益。在维护社会稳定、增进经济增长的双重政绩支配下，农民个体利益被忽视甚至被侵蚀，失地农民的土地社会保障机制遭到破坏。政府征收农民承包土地，依赖行政强制，被征收土地的

补偿标准也由政府确定。根据物权法规定，征收农村集体土地用于建设或开发，必须满足农民未来生活保障要求。土地补偿的市场价格应取决于市场，而不是由政府单一定价。政府追求经济收益并达到利润最大化，被征收土地供应量与土地价格也与完全市场竞争下的有所不同。城乡二元土地市场导致集体土地所有权在转为国有土地所有权之后，土地增值收益存在巨大的租金空间。以圈地为目的、与政府关系密切的既得利益集团，通过拉大级差地租的不公平补偿方式，从农村集体土地征收与补偿制度中分享了政府垄断性权力与垄断租金。在集体土地“有偿出让”的过程中，农村集体和农民因得到一次性补偿而退出土地价值增值的过程。农村集体及农民得到土地征用价格大概为出让价格的1/10，而土地出让价格又大概是其市场价格的1/5。征地补偿费只相当于土地增值收益的1/50。<sup>[3]</sup>在政府为唯一主导的农村集体土地征收与补偿模式中，政府为了寻求其自身利益最大化，以公共权力代表人身份，行使行政性社会治理权，排斥社会权力和市场权力对土地征收与补偿的治理功能。

现行的政府单一中心主导的农村集体土地征收与补偿模式不仅排斥了农民及其集体经济组织等社会权利主体对征收条件和补偿标准的话语权，排斥市场化的土地增值分配，而且弱化了司法权对行政权的司法审查、对农民土地权利的司法救济。在农村集体土地征收与补偿过程中，农民最有效且符合法治思维方式的权利救济途径是提起行政诉讼，以司法权制约土地征收与补偿的行政权。司法权审查行政权，是权力制衡的一种主要制衡方式，也是实现法治秩序的理性控制方式，更重要的是司法的过程是法治秩序和法治观念宣扬与倡导的过程。在现行行政权决策下的农村集体土地征收与补偿模式中，征收的理由和补偿的标准由政府单一决策，拒绝司法审查，失地的农民同时也失去了权利救济的司法保障。现行农村集体土地征收与补偿模式表现出其非以农民群体为主体、非以扩大农民的社会普遍福利为目标的低端人本性，一方面强化财政增长的土地资源依赖性，滋生政府使用合法暴力甚至非法暴力如黑社会性质的暴力征收农民集体土地，另一方面倒逼农民使用暴力抗拒政府，激起了分散性个体农民强力抗争政府征收与补偿权力、

维护自己土地权利、维护自己生存的唯一资源的“集体行动”，造成群体性流血事件频繁发生。

## 二、征收与补偿模式变革的法理依据

现行的农村集体土地征收与补偿的政府单一中心模式必须进行变革，主要是基于农村集体土地是其所有权主体——农民的基本生活保障和《宪法修正案》、《农村土地承包法》以及《物权法》相关法律法规对农民合法权益的维护。

中华人民共和国成立后，农村土地逐步由土地私有制过渡到土地公有制。基于农村集体土地公有制的集体组织化的农业生产的低效率以及“饥饿性”贫穷，促使农民开始创造新的农业生产组织形式。20世纪80年代初，“违法性”的农村家庭承包经营体制逐渐“合政策化”。1987年《民法通则》第74条规定集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营管理。1993年《宪法修正案》第6条规定：“农村中的家庭联产承包为主的责任制……，是社会主义劳动群众集体所有制经济。”自此，农村土地所有权性质延续为农村集体所有制，土地生产与再生产抛弃了政府难以为继的集体化方式，家庭承包经营的家庭包干制土地经营体制合法化。2002年《农村土地承包法》赋予农户以农村集体土地承包经营权，其立法意图在于稳定中国农地面积和农民的社会保障需求。迄今为止，中国社会保障体系主要限于城市居民，没有覆盖农村居民。劳动合同法对农村居民和城市居民有关的劳动关系与劳务关系的规制差异就是最为明显的体现。

农村集体土地政策的核心价值依然是以土地换农民生活保障。农村集体土地作为社会保障的替代物为占中国人口绝大多数的农民提供了基本的生活保障，从而成为维护社会稳定的一个重要因素。农村中大量的隐蔽性失业，之所以没有造成大的社会动荡，土地对这些失业人口的吸纳能力起到了重要作用。<sup>[4]</sup>总之，农村土地集体所有权旨在保障农民基本生活，其最终目的是维护社会稳定。

农村集体土地对于农民的社会保障还表现在农民可依法享有土地转让和流转所带来的合法收益上。1988年《宪法修正案》第2条规定：“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。《农村土地承包法》

第49条规定：“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地，经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。”《农村土地承包法》赋予本集体经济组织的农民“长期而有保障的土地使用权”。农村集体土地承包经营制是一种土地所有权与使用权(用益权)的全新分配模式：土地所有权继续由集体拥有，维护了土地公有的政治诉求；赋予土地承包人充分的土地使用权，倡导土地承包权的资本化经营体制。20世纪80年代中期以后的中央文件多次强调要加强农村土地承包经营权的流转，2001年18号文件更是明确了农村集体土地承包经营权的流转要在“自愿、有偿”的基础上，由农户自主进行。<sup>[5]</sup>物权法意义上的所有权主体享有对其所有的财产收益、处分、支配的权能。物权法第42条规定：“征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。”农村集体土地的所有权主体是集体经济组织。根据《村民委员会自治法》第24条规定，涉及村民利益的下列事项，经村民会议讨论决定方可办理：从村集体经济所得收益的使用；土地承包经营方案；宅基地的使用方案；征地补偿费的使用、分配方案。村民委员会既是村民自治组织，也是集体经济财产的所有权人，村民作为成员，具有所有权人应当享有的财产增值收益权。《农村土地承包法》和《物权法》对农民土地权利的认定取得了实质性进展，承包权从债权到明确为物权，承包权具有了商品生产社会条件下的物权属性。

农村集体土地所有制的设计旨在保障农民的基本生活，但由于土地所有权分级化管理制度中缺失所有权主体的法律权利空间，土地资本增益后农民的相关社会保障权利并没有得到应有体现。第11条规定：“农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。”与国家土地所有权主体明晰及其个体化产权制度相比，集体土地所有权主体处于国家土地所有权主体行政控制下的从属状态。国家对社会治理采取国家规制社会秩序的措施，村民自治功能归顺于国家治理的需要。农村集体经济组织或农村自治组织接受政府命

令或委托的“行政事务”，遮蔽了乡村社会的自治权。国有土地所有权与农村集体土地所有权的平等性，在行政关系中日益演变为不平等的关系。农民赖以社会保障的土地在集体土地的国有化过程中，没有实现社会保障的功能，致使失地农民在失去土地依赖后面临着生活困境。

### 三、多中心征收与补偿模式的构想

农村集体土地征收与补偿模式的变迁应克服和避免行政权单一权威主义，坚持政府权力、社会权力和市场权力多中心治理的路径，才能改变现行的征收与补偿模式的低端人本性。迈克尔·博兰尼话语中的“多中心”一词是为了证明自发秩序的合理性以及阐明社会管理可能性的限度，充满着自由主义逻辑。多中心学者认为，建立有效的多中心应该具备三个条件：一是不同政府单位与不同公益物品效应的规模相一致；二是在政府单位之间发展合作性安排，采取互利的共同行动；三是有另外的决策安排来处理 and 解决政府单位之间的冲突。<sup>[6]</sup>“多中心”思想是一种直接对立于国家或市场一元或单一中心权威秩序的思维。多中心治理的核心是建构政府分权(行政权包括中央政府和地方政府、司法权)、社会权力(社会地方自治权力)和市场权力(市场契约和平等交易)各自为治理中心又各自受制于其他权力中心的模式。公民的有效参与和社群充分自治是其社会和市场基础，也是中国改革开放以来治道变革的基本路径即多中心治理模式：“从一元治理到多元治理；从集权到分权；从人治到法治；从管制政府到服务政府；从党内民主到社会民主。”<sup>[7]</sup>

为了提高农民的土地利益和社会公共利益，国家必须建立一种所有权主体与政府相互信任、相互协商的制度供给机制。农村集体土地征收与补偿模式变革的根本路径，在于拓展多中心变革之道，即构建以国家、社会和市场多中心为共同作用体、三种中心共生共存、相互制衡的制度。

#### 1. 中心之一：国家权力中心

国家(政府)是农村集体土地征收与补偿模式的供给者，是基于“公共利益”法定理由的征地决策者。国家在农村集体土地征收与补偿模式中需要在土地总量保护、征收与补偿制度供给、农民地权利保障、失地农民社会保障等方面履行政治责任。

其作用或功能具体有三：一是确定农村集体土地社会保障的基本政治职能。土地是农民收入来源的重要部分，到目前为止还承担着社会保障功能，它是农民在城乡进退有余，消解全球金融风险的基础力量，“回到土地是中国农民的基本人权”。<sup>[8]</sup>因而，征收农村集体土地的首要条件不是满足土地的资本增值，而是满足农民有尊严地生活的需要。二是确定征收农村集体土地的总量供给。城市的粗放式扩容，工业体系的土地化积累，都不符合现代城市文明和工业文明的发展规律。无限制地征收农村集体土地将会导致大量农民失地后处于失业状态，失去生活意义。因此，国家权力为了防止农村集体土地被过度资本化征收，必须以公共利益为征收标准，并控制征收土地的总量。三是强化司法权维护农民权利和裁判行政权合法性的权利救济功能。在国家权力体系中，司法权中立于政府(行政权)和农民之间，作为公民权利维护者主体地位，履行司法裁决功能，为政府(行政权)的正确实施和农民土地财产权提供有效司法救济。仔细考察农村集体土地征收与补偿发生的群体性事件，发现农民集体行动维护的土地利益，可能与他们想象中的权利观念和权利行为并没有多少法律意义上的关联，只朴实的要求政府必须“讲理”。司法权(法院裁判权)既裁判征收土地是否符合“公共利益”，又布道于征收与补偿制度主体的权随法移的法治秩序理念。

#### 2. 中心之二：社会(民间组织)权力中心

社会权力的核心作用是保障农民集体谈判或协商的集体行动。在改革开放前30年内，中国农村并不存在自愿、自主意义上的民间自治组织。农村生产方式的转变，改变了农村社会组织、文化结构的“权力网络”。《村民委员会组织法》、《村民委员会自治法》分别规定了农村自治组织的权力和组织形式，农村各种民间组织，如村民委员会、团支部妇女协会、调解会、经济合作组织、村民代表会议、村务公开民主管理小组、村民理财小组等，维持着乡村权力的网络结构。《村民委员会自治法》第2条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”村民委员会的民间组织的首要功能是实行村民自治，促进村民群体利益最大化。在集体土地所有权制度内涵

中,村民自治组织与其他社会组织一道,履行土地征收与补偿的社会权力,维护农民自治组织成员权(社员权)应享有的土地所有权。

在农村集体土地征收与补偿模式中,村民自治组织与其他社会组织,如律师事务所、会计师事务所、土地评估机构、鉴定机构等,共同织罗社会权力的网络,参与对征收与补偿合法性、合理性的社会监督作用,对被征收土地价值评估的作用,以及维护征收与补偿制度主体的权力合法化作用。

### 3. 中心之三:市场权力中心

根据具体市场行情来制定被征收农村集体土地的补偿标准,是法治涵摄的市场逻辑。产权明晰是市场交易的前提。明确所有权,界定土地所有者的权益,包括集体土地所有者在法律上的最终归属权,所拥有的发包权,土地管理权,规划、利用和管制权,合法收益权,是形成农村集体土地征收与补偿模式市场权力的必要条件。国家征收农村集体土地的补偿价格应由市场决定。对于“公共利益”的用地,由政府部门与农村集体土地使用权主体进行谈判,确定补偿标准。按马克思主义的经济理论,在市场经济体制下,土地的财产价值即其地租,表现为土地的市场价格;按平等保护物权的原则,征收集体土地就应当遵循市场经济通行的等价交换原则,按征地时正常的土地市场价格给予补偿。<sup>[9]</sup>在变革后的农村集体土地征收与补偿模式中,市场逻辑起着维护参与市场交易的土地所有者的权利主体信守契约的重要功能。

《土地管理法》界定了土地征用价格由土地补偿费、安置补助费和土地上附着物、青苗补偿费等构成,土地征用价格的标准,即各种补偿费、补助费都按照被占耕地征用前3年平均年产值的一定倍数计算。其中,土地补偿费和安置补助费标准的总和,不得超过土地被征用前3年平均年产值的30倍,被征用土地上的附着物和青苗补偿标准,由具有省级权限的地方自行规定。国务院提请全国人大审议的修订草案,仍然以提高土地补偿价格的倍数来计算征收后的补偿费用。这是违背市场规律的,也是违背中国农村集体所有权制度的。即使是根据物权中的用益物权的权能,征收后的补偿也必须根据市场增资函数确定补偿标准。因此,市场权力的价值,就在于根据征收土地的市场评估值加以确定,集体

土地转化为国有土地所有权的变革,应是集体土地资本化增值的再分配变革。农民和农村集体经济组织分配土地增值的事务,是农民自治范围内的公共事务,由农民实行自治。

农村社会、农民阶层和农地利益是中国社会健康文明的基础要素。在构想的多中心农村集体土地征收与补偿模式中,决策主体多元独立,政府权力决定征收根据,保障农民土地资源的利益,司法权为农民提供权利救济机制,社会组织体的社会权力提供法律、土地价格评估、测算和鉴定服务,市场权力决定土地价格,集体土地流转的资本增益在村集体经济组织和农民之间自治分配。这是坚持社会主义生产资料公有制下的农村集体土地征收与补偿模式的变革之道。

注释:

- ① 最高人民法院《关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释(三)》(法释〔2010〕12号)。农村居民超过60周岁受到企业雇佣的,如果没有签订劳动合同明确劳动关系的性质,则按照受雇农民的意愿确定是否是劳动关系还是劳务关系,而城市居民超过60周岁受雇于企业的,法律认定为劳务关系。

参考文献:

- [1] 萧功秦. 中国后全能型的权威政治[J]. 战略与管理, 2002(6): 82.
- [2] 刘云生. 农村土地征收三大命题证伪[J]. 甘肃社会科学, 2010(6): 165.
- [3] 北京天则经济研究所《中国土地问题课题组》. 城市化背景下土地产权的实施与保护[J]. 管理世界, 2007(12): 37.
- [4] 姚洋. 中国农地制度: 一个分析框架[J]. 北京大学中国经济研究中心“讨论稿系列 No. C1999004”, 1999(3): 6.
- [5] 刘守英. 中国的二元土地权利制度与土地市场残缺——对现行政策、法律与地方创新的回顾与评论[J]. 经济研究参考, 2008(31): 5.
- [6] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理体制与地方公共经济[M]. 毛寿龙, 李梅, 译. 上海: 三联书店, 2000: 170.
- [7] 俞可平. 中国治理变迁30年(1978—2008)[J]. 吉林大学社会科学学报, 2008(3): 7.
- [8] 贺雪峰. 地权的逻辑——中国土地制度向何处去[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010: 72.
- [9] 郑振源. 征地补偿中的几个理论问题[J]. 中国土地科学, 2012(7): 83.

责任编辑: 曾凡盛