华南农业大学学报(社会科学版)
2005年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2005
(第4卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 4)

土地征用中的政府行为分析

蔡枚杰[1], 陈 亮[2]

(1. 浙江大学 卡特研究中心, 浙江 杭州 310058; 2. 杭州市萧山区房地产管理处, 浙江 杭州 311201)

摘 要: "公共利益"概念的模糊性, 是导致政府在土地征用过程中取得巨大收益的重要原因之一。然而政府在取得巨大收益的同时, 并没有适当地对农民进行补偿, 使得农民各种利益受到不同程度的侵害。文章认为, 现行的官员考核提拔制度的失效是导致地方政府官员在土地征用过程中的各种行为的重要原因。针对这样的情况, 提出规范"公共利益"的范畴和完善地方官员的考核方式的构想。

关键词: 土地征用; 公共利益; 政府收益
中图分类号: F301.2 文献标识码: A 文章编号: 1672-0202(2005)04-0027-04

一、"公共利益"概念的界定

土地征用是国家为了公共目的和公共利益而强制取得其他民事主体的土地并给予补偿的一种行为。征用是《宪法》特别授予政府的一项权力, 凭借这项权力, 无论财产所有者或使用者是否愿意出售自己的财产权利, 也不管他的主观估价如何, 政府均可按照《宪法》和法律规定的条件进行占有私人财产[1]。但是, 这种征用是仅限在以公共利益为目的的。美国《宪法》第五修正案规定, 准许联邦政府占有私人财产, 但须具备两个条件: 占有是为了公共目标, 而且所有者必须符合下列条件: 为了公共福利而征用; 予以公正的补偿; 有充分的法律依据。法国《人权宣言》规定财产是神圣的不可侵犯之权力, 除非有合法认定的公共利益的需要, 且预先予以公正的补偿, 任何人的财产不得被剥夺。因此, 在法理上, 土地征用是国家为了公共目的、公共利益而强制取得其他民事主体的土地并给予补偿的一种行为[2]。

鉴于土地征用是以公民财产权具体的损失为代价, 因此作为征用土地主要标准的"公共利益"不同于一般的"公共利益", 在"质"上要求更为严格, 必须是经过选择的、重大的、特别的公共利益, 不能把一切用于经济建设的行为活动都称为"公共利益", 这样就无法做到公权公用。但是, 无论是"价值判断"或"价值评判", 还是"质最高"①, 都是主观上的内容, 因此对"公共利益"概念无法做出定量的界定, 概念的模糊性较大, 在实际的政治、经济生活中, "公共利益"也往往被随意的滥用[3]。为了防止征用权滥用, 各国对公共目的都做了具体的规范。具体分为: 概括式规定, 如《德国民法典》; 列举兼概括式, 如《日本土地征收法》、《韩国土地征收法》。综合世界大多数国家对公共利益范畴的限定, 公共利益应包括国民健康、教育、环境保护、公共道路建设、国防军事、自然灾害的防治、名胜古迹的保护、自然资源的保护以及法律明文规定的其他公共利益②, 但是作为土地

收稿日期: 2005-08-30

作者简介: 蔡枚杰(1981-), 女, 江苏南通人, 浙江大学管理学院农业经济管理专业(卡特)硕士研究生, 主要研究方向为土地经济学.

① 学者 walterklein 提出形成公共利益的价值标准必须是"量最广, 质最高", 也就是受益人最多; 与人类生存有精密联系。若在同一事件中, 不同公益相冲突, 则质高而量寡者优先于量多而质寡者。

② 其中公路道路, 交通方面应具体问题具体分析。如果收取通行费, 仅仅是为了收回修建公路或桥梁建投资金并已经通过专家估价在法律上生效, 则该项目用地应属于征用地范围; 如果收费额已经超过了该估价的范围, 则该项目用地应不属于征地范围。

?1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

征用要件的“公共利益”，首要的前提是：

（1）征用不用于商业目的；

（2）不是为了招商引资而提供廉价的土地；

（3）在很多公益事件中，要挑选质高者，考虑到国家利益的同时，更要考虑农民的利益。

二、我国的土地征用现状

严格地说，我国还没有建立起完善的土地征用制度，我国的宪法第十条第三款规定，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用，但判断其公益性则无规定。《宪法》虽然规定国家享有土地征用权，却没有规定行使权力的限制条件，这种只管授权、不管限权的宪法规范是计划经济体制的产物。建国后，我国的土地制度安排是：农村土地属农村集体所有，由农村集体组织行使代理权；城市土地属国家所有，由各级政府行使代理权。在我国土地征用制度肇始之初，适逢国家经济重建期，这一时期，经济发展就是公共利益，国家经济发展的重点是推行工业化，而且推行重工业优先发展的战略[4]。公共利益已经扩大到经济建设的所有领域，在征地过程中，无论是国家建设用地，还是市场主体商业投资行为都被视为公共利益。这样的结果是，只要是农业用地转为非农业用地，无论是用于何用途、出于何目的，都先由政府征用并转为国有土地，再由政府行使国有土地代理权对这部分土地进行转让——也就是说农业用地无法直接进入非农土地市场。

三、现行土地征用过程中的政府获利

正因为我国现有法律对政府征地行为的规范缺失，才导致政府在土地征用的过程中出现公权私用的现象，极大地增加政府在土地征用过程中的收益。

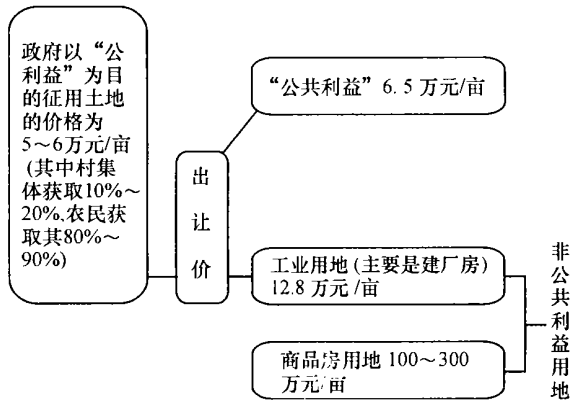


图1 政府扩大“公共利益”的范畴征用村集体土地后获得的收益

通过辨析公共利益与国家利益这两者的区别，可以发现，政府在行使土地征用权时，很可能超出了公共利益的范畴，并存在低价征用土地的动力。从一定意义上来看，国家只是一个抽象的概念，而政府却是抽象概念国家的实质载体。一般认为，政府是代表和维护公共利益的公共部门，这种看法受到了公共选择理论的挑战，因为政府也有自己的利益。“政府”是理性的“经济人”，政府在土地征用过程中，在经济利益、政治利益、社会利益的驱动下，追求经济、政治、社会收益的最大化。因此在市场经济条件下，国家利益并不代表公共利益，虽然两者不能严格地区分开来，但两者的区别是客观存在的，如果过分强调国家利益，如过分扩大积累、货币的财政发行、增加征税比率等等都会影响到公共利益。

那么，政府在实行土地征用权时，到底获得了多少收益？具体的收益包含有哪些？本文以浙江省台州市某村为例，通过与村支书的访谈获取第一手资料，得出该村在土地征用过程中的征用价格与出让价格（见图1）。

我国实行的是城乡二元土地所有制，并实行土地所有权与土地使用权相分离的土地使用制度，土地征用实行土地发展权归公和土地涨价权归公的制度安排①。而实行这个制度安排最根本的原因就是各级政府对庞大的土地经济租的占有。在经济理论中，如果一种可供使用的资源量长

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

久地不受为使用这种资源所作的支付额多寡的影响(也就是说当前和未来的可供给量对其价格完全无弹性)，这种支付就被称作“经济租”②。在经济学中，最典型的经济租产品是土地——其供给无论是短期内、还是长期内都是缺乏弹性的(图 2)。

从长期来看，土地的供给弹性 $Ps=0$，需求者决定商品的价格。只要是农业用地转为非农业用地，无论是用于何用途、出于何目的，都先由政府征用并转为国有土地，再由政府行使国有土地代理权。因此在这里对土地的直接需求是政府，政府决定了土地的价格。政府按 P^* 的价格征用土地，农民实际获得的征用价格是 P^*-T(其中 T 为村集体在征用的过程中所获得的数额。)

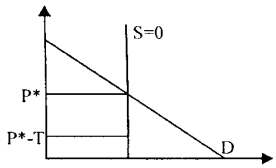


图 2

四、政府在土地征用中行为的原因分析

我国与西方资本主义国家实行的是两种不同的选举制度。西方民主分散体制中官员的选拔是通过“投票”的方式实现的。官员的目标是要获得选票的最大化，而投票的主体是本辖区内的公民，官员要获得选票，就必须使本辖区的居民的福利最大化。而中国实行的是一种自上而下的政府任命似的选拔制度，地方政府相当于中央政府的代理人，根据标准的委托代理理论，由于在委托人与代理人之间存在信息不对称，委托人对代理人的监督和考核会出现极大的困难。在对代理人的努力程度的过程无法有效监督的情况下，委托人往往利用代理人的行为结果或成绩评判其能力。考核的有效办法就是经济指标，通过地区经济增长、税收等经济指标来间接传递政治意图[5]。这样的考核方式说明地方政府官员的效用函数是 $U=f(c)$，c 就是经济增长的指标。要实现其效用最大化，就必须吸引开发商来这里投资，那廉价的土地资源就显的极其重要。

按照我国《宪法》和《土地管理法》规定，城市规划区内所有农村集体土地必须先征为国有，方可进行房地产开发。多数地区的程序是这样：房地产公司向计委提出用地申请，计委批准后下达用地计划书，城市规划部门根据用地计划书，依照城市规划提出选址意见，然后由土地管理部门征用后进行初步的开发，即“三通一平”或“七通一平”，将“生地”开发成“熟地”，然后划拨或出让给房地产公司，由房地产公司开发销售。但是现在很多城市是由土地管理部门征用并开发成熟后直接出让给房地产公司。在现行法律框架下，集体土地所有者无权将自己的土地向收益更高的城市土地用途转换，土地发展权被剥夺了。不仅如此，非公共利益性质的征地行为对土地发展权的剥夺并无丝毫的补偿。在《土地管理法》对征地补偿的规定中并没有区分公共利益性质的征地补偿和非公共利益的征地补偿，该法第四十七条规定，征用土地的补偿费用由土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费三大块组成。从《土地管理法》规定的征地补偿方法和标准中可以看出，补偿标准的计算是基于农业用途的土地收益，至于对非农业土地的补偿办法更是简单地处理为农用地标准的一半。这样

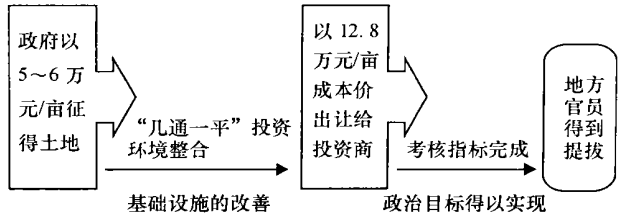


图 3　地方官员通过征用土地得到政治上的提升

① 这种制度安排是指通过土地征用将转用农地的集体土地所有权转变为国家土地所有权，在转权的过程中，由国家向农民集体经济组织以优惠的价格支付征地补偿费用，在转权后，政府代行国家土地所有权职能向建设用地者出让或划拨土地使用权，并取得土地收益。

② 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中“Rent”一词。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

的方式是社会正义社会公平完全背离的。

五、结论和启示

通过分析,土地征用中出现诸多对农民利益的侵害和政府行为失效问题的根本原因是"公共利益"概念的模糊性和中央政府对地方官员的考核评判机制失效。因此,心须严格界定公共利益的含义,清晰划定征地范围,以防止征地权滥用和土地利用不当是必要的,并通过改变地方官员的目标函数,将以经济指标为标准的自上而下的官员选拔体制转变为以经济增长与本地区居民的福利增长率为标准的自下而上的选举机制,矫正这类政府失灵的现象。

参考文献:

[1] 陈新民. 宪法基本权利之基本理论[M]. 台北:三民书局,1990:173.

[2] 陈江龙,陈会广,徐 洁. 国外土地征用的理论与启示[J]. 国土经济,2002,(2).

[3] 宋国民. 浅析国外土地征用的公共利益目的[J]. 域外土地,2003,(11).

[4] 陈利根,陈会广. 土地征用制度改革与创新:一个经济学分析框架[J]. 中国农村观察,2003,(6).

[5] 吴 旬. 土地价格地方政府竞争与政府失灵[J]. 中国土地科学,2004,(4).

An Analysis on the Act of Government in the Process of Land Requisition

CAI Mei-jie[1], CHEN Liang[2]

(1. *the Center for Agricultural and Rural Development (CARD), Zhejiang University, Hangzhou* 310058, *China*;
2. *Xiaoshan Real Estate Management Dept., Hangzhou* 311201, *China*)

Abstract: The paper argues that the obscurity of "public interests" is one of important factors leading to governments' obtaining great benefits in the process of land requisition. However, the governments don't compensate the local farmers for their losses when obtaining great benefits. The failure of the existing system of appraising and promoting officials is an important factor for local governmental officials' various behaviors in the process of land requisition. According to such situation, the authors put forward a concep to standardize the scope of "public interests" and improve the system of appraising local officials.

Key Words: land requisition; public interests; governments' benefits

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.