

我国土地征用制度改革的方向判断与政策分析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/291/2021_2022__E6_88_91_E5_9B_BD_E5_9C_9F_E5_c67_291849.htm

土地征用制度的改革已经成为我国和谐社会与新农村建设的基本要求之一，改革的基本途径包括集体建设用地直接入市、政府完全征购以及政府征购与直接入市的双轨制。本文在对这三种改革路径的优点与风险进行分析的基础上，提出集体建设用地直接入市应当成为我国未来土地征用制度改革的途径选择，并就集体建设用地直接入市制度与现行土地征用制度进行了利益相关者对比分析，指出相关制度建设、政府职能以及管理方式的变革是我国未来土地征用制度改革的先行条件和成功基础。

一、我国现行土地征用制度改革的必要性 随着我国工业化、城镇化的快速发展，非农建设用地的需求越来越大，在现行制度体制条件下，政府只有通过加大征地规模来保障用地需求。但是，由于现行土地征地制度本身的设计缺陷，加之地方政府部门在征地过程中的粗放式操作，一方面造成越来越多的失地农民，另一方面由于土地收益分配严重失衡，失地失业农民又失去生产、生活保障，由此引发了大量群体性冲突事件。要解决征用农民土地引发的矛盾，最终必须逐步推行征地制度改革。当前，为统筹城乡协调发展，党中央作出建设社会主义新农村的重大战略决策，将失地农民问题纳入解决“三农”问题的统一框架下。2006年中央一号文件明确指出，必须“加快征地制度改革步伐，按照缩小征地范围、完善补偿办法、拓展安置途径、规范征地程序的要求，进一步探索改革经验。完善对被征地农民的合理补偿机制，加强

对被征地农民的就业培训，拓宽就业安置渠道，健全对被征地农民的社会保障。”二、对土地征用制度改革方向的基本判断

从二十世纪九十年代开始，我国许多学者就从不同角度对土地征用制度中存在的问题进行研究和探讨，力图建立新的土地征用制度，以解决征地过程中出现的各种问题。从文献来看，目前提到的主要改革建议参见表1所示。基本上，这些建议都是围绕现行土地征地制度实施过程中引发的各种不良后果而提出的针对性措施，既包括了基于具体操作环节的不良制度设计提出的改进思路，如严格限定公共利益用地征用、提高征用补偿标准、严格土地征用程序等，也包括了对土地征用的基础制度进行改革的措施，如土地产权改革等。

对这些改革建议进行综合，可以归纳出以下三种未来土地征用制度改革方向：

- 1.集体建设用地直接入市。即由土地使用者直接向农民集体购买土地，政府用地也向农民集体购买。这种方式在理论上的优点是，可以实现市场公平，有利于保护农民利益。在现实操作中的风险在于：1)政府对城市土地一级市场和土地供应总量的管理有可能失控；2)集体组织和农民代表出于自身的利益，在土地交易谈判中可能要价过高，导致土地交易价格上涨，过高土地成本会严重阻碍经济和有关产业的发展；3)政府失去原属于地方财政的土地出让金，政府难以获取土地的增值收益；4)由于集体建设用地直接入市引发的不平衡问题，如旧有征地制度与集体建设用地直接入市带来的地价不平衡，不同地区之间由于经济发展程度不同带来的地价不平衡，以及同一地区内同一地块由于土地用途不同带来的地价不平衡等，这些不平衡问题都可能会带来新的社会矛盾。
- 2.建立政府完全征购制度。即由政府按照

市场公平原则向农民集体征购土地，再根据供地计划向直接的土地使用者供地。理论上这样既有利于保护农民利益，实现市场公平，又有利于城市土地市场稳定和农村土地资源的保护，有利于土地供应总量的控制，其体制变迁的障碍也比较小。但是该方案与现行土地征用制度的区别仅在于土地补偿标准的变化，不仅难以确定所谓“公平的土地市场价格”，更难以从根本上消除现行土地征用制度引发的诸多不良后果，包括土地财政引起的政府随意、大量卖地，官商勾结引起的土地腐败，失地农民补偿的非法截取，政府征地缺乏有效的监督制约，以及失地农民安置措施不完善等。

3.政府征购与直接入市的双轨制。即将土地征用区分为公益性用地和经营性用地两类：公益性用地继续实行现行的征地补偿制，由政府直接向农民征地；经营性用地实行土地使用者直接向农民集体购买。理论上，该方案为公益性用地与经营性用地的获取分别设立了途径，较好地解决了现阶段公益事业发展的低成本投入和强制性征地难题，同时也为经营性用地提供了直接交易市场，应当是一种较好的适合我国尚处于快速经济积累的初级阶段国情。但是在现实中，除了如上述提及的集体建设用地直接入市引发的风险之外，土地价格的差异、获取土地的难易程度以及公益性目的的模糊性等都为各种权钱交易提供了机会，势必造成新的腐败寻租空间。土地供应的双轨制，如同改革开放以来造成城乡差异的价格双轨制，已经被证明是一种难以实现其政策设计效果的不良制度。就以上三种未来土地征用制度改革模式来看，可以作出如下判断：（1）只要是政府作为市场行为主体参与土地交易过程，权力寻租不可避免，现行土地征用制度引发的若干经济和

社会不和谐因素，正是政府资源的过度使用和垄断土地市场造成的后果。（2）从完善土地交易市场的角度来看，集体建设用地直接入市制度在三种改革路径中占据优势位置，且在我国各地具体实践中，已经相继出现以土地股份合作制为特征的“南海模式”、以农村建设用地入市为特征的“芜湖模式”以及广东省推行的集体建设用地流转等具体形式，这些都是有益的土地征用制度改革和集体建设用地入市改革的尝试，并已取得较好的效果。（3）集体建设用地直接入市制度其理论优势的实现和现实风险的规避，需要良好系统的制度环境配套予以支撑，需要政府职能的改进和完善加以保障。

三、新旧土地征用制度的利益相关者比较分析

根据文中的上述分析表明，集体建设用地直接入市应当是我国今后土地征用制度改革的基本方向，尽管这一集体土地取得方式已经不能称为“土地征用”，为便于与现行土地征用制度进行比较和区别，下文仍将集体建设用地直接入市称为“新土地征用制度”。在新旧土地征用模式下，土地征用的有关利益主体均包括：中央政府、地方政府、土地开发企业、村镇集体组织和村民。表2给出了新旧土地征用制度下各利益相关主体的基本角色和利益获取来源。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com