

---

# 必须重视土地征用中存在的问题

项兆伦

我们有个感觉，就是农村土地问题和地方政府治理结构有着非常密切的关系。研究县乡政府治理结构，有必要研究政府在征地问题上的行为。

## 一、土地征用产生了大量社会矛盾

1987年到2001年的14年间，全国非农建设占用耕地3394.6万亩，其中70%以上是征地。据《全国土地利用总体规划纲要》，1997年到2010年，全国非农建设占用土地控制指标是2950万亩，而1997年到2001年，已占用了1351万亩，占控制指标的45.8%。据《21世纪我国耕地资源前景和保护对策》，从2011年到2030年，我国年均建设占用耕地将不低于180万亩。按照前两个资料计算，在2001年到2030年，我国建设占用耕地将超过5450万亩。这是建立在依法用地基础上测算出来的，还不包括突破指标、违法征地，如一些地方自己卖地。根据卫星遥感资料，前10年违法用地的数量大体占用地总量的20%到30%。如违法用地得不到控制，我国建设占用耕地至少要6000万亩到7000万亩。

1、大量征地造成大批农民失去土地。据16个省的初步分析，这些省从2000年到2001年，就有236万农民失去或减少土地。按平均每亩地1.4人测算，在2001年到2030年的30年间，仅由于依法征地，全国失去或减少土地的农民将超过7800万人。

2、法定的征地补偿不足解决被征用土地的农民的长远生计。土地法规定对农民的征地补偿有土地补偿费、安置补偿费、地上附属物和青苗补偿费。这些补偿费按补征地前土地3年平均产值的10到16倍计算。如前3年亩均产值为800元，则补偿费为8000元到12800元，不及普通公务员1年的工资收入。但就是这样低的补偿费，大量的建设项目，特别是基础设施项目，取的是最下限，而且到农民手里的只是其中的一小部分。因为法律规定，征地补偿费中直接拨给农民的只有地上附属物和青苗补偿费，土地补偿费是给集体经济组织的，补助费是给接收单位的，没有接收单位的农民才发给安置补偿费。农民拿得少，还有个

---

原因，就是层层克扣。

3、绝大部分征地项目只给农民发一点安置补偿费，让他们自谋出路。90%以上征地项目都是货币安置。发达地区高一些，欠发达地区、中小城市郊区、还有基础设施项目，一般只有几千元甚至几百元。湖北襄荆高速公路荆州段，给农民的安置补助费是 500 元一亩。像这样的货币安置等于没有安置，被征地农民面临失地又失业的危险。

4、在大批农民失地失业的同时，不少地方的圈地热还在持续。不少地方城镇建设扩张无度，开发区、大学城遍地开花。开发区除经济开发区、高新技术开发区，还有旅游度假区、民营经济开发区、外商投资区、科技园、工业园等。有一个乡，既有开发东区，又有开发西区。有的地方的开发区，工商企业没几家，歌舞厅、洗头房倒有一大片。大学城，以前面积只有几平方公里，现在动辄几十平方公里。

5、不少地方热衷于低进高出，以地生财。低价征地，高价出让，已成为地方政府创造政绩、部门改善福利的捷径。1998 年全国出让土地 930.93 万亩，出让金收入 507 亿，其中纯收入 249 亿。征地费用中，政府的各种税费很重，有土地有偿使用费、耕地开垦费、耕地占用税、新耕地开发建设基金、地税、征地管理费、异地勘察费、植被恢复费、基础设施配套费，有的地方还有教育附加费、规划选址费、水利基本建设费等。各种税费占征地成本的 72%。有些地方土地出让金收入占财政收入的 35%左右，有的地方高达 60%。黑龙江省鸡西市征地费用每平方米 12.16 元，出让时商业用地每平方米 570 元，住宅用地 122 元，工业用地 114 元。农民说这是拿我们的命根子来发财。

## 二、征地失控的原因

征地失控，农民权益受到广泛损害，既有机制的原因，又是体制的弊端。从根本上说，是没有解决好正确对待农民的问题。

1、征地、供地双轨制，鼓励地方政府和用地单位多征多占。用地主体多元化以后，土地供给相应从无偿划拨改为有偿使用，近几年又采取了拍卖的形式。用地改市场经济办法但征地制度没有改，这就给以地生财创造了条件。地用得越多，收费越多，出让金越多

---

府的利益就越大，部门的福利也越好。因此现行的土地管理机制就是鼓励多用地。一些人天天爬起来，就打土地的主意。因为土地太便宜了。

## 2、土地管理法的缺陷，给乱占乱用土地提供了方便。

(1) 没有给征地的目的范围做出明确的界定。宪法规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实施征用。但土地管理法对公共利益这个要害问题没有进行必要的阐述和界定，而是进一步规定任何单位和个人进行建设需要使用土地，必须依法申请使用国有土地。而依法申请使用国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原来属于农民集体的土地。这就在客观上将为了公共利益需要的征地从公共设施、公用事业扩大到了包括非公共利益建设在内的所有用地项目。事实上现在的征地项目早已远远超出了公共利益的需要。从16个省的征地情况看，交通能源水利基础设施项目占52%，经济适用房、市政公用设施占12%，工商业、房地产占22%，其他还有乡里征地占14%。好多地方工商业用地占了50%左右。而铁路、公路等基础设施项目实际上也是以盈利行为为目的。对以盈利为目的的征地，一亩地仅付几千元，农民实在想不通。

(2) 征地补偿办法不合理。一是标准过低；二是测算依据不合理；三是分配也不合理。

(3) 失地农民的安置责任不明确。1953年第一个国家建设征用土地办法还是以民为本的，它规定：凡是征地，必须对土地被征用者的生产和生活妥善安置，如一时安置不了，等妥善安置后再行举办或另外择地举办。如征地涉及拆迁人数超过300人的，要报大区行政委员会批准，还要召开当地的人民代表大会讨论。当地政府还必须负责帮助农民解决继续生产所需土地，或协助安排就业，不得使其流离失所。1982年的征用土地办法也有类似规定。但新的土地管理法把这些简化成一句话：地方各级政府应当支持被征地的集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。这种简化削弱了征地单位对失地农民安置的责任。不少地方反映，让失地农民自谋出路这种一脚踢做法，就是在新土地法实施以后盛行起来的。

(4) 程序上忽视农民的意愿。没有把失地农民的补偿安置作为用地前必须落实的一要条件。新土地管理法把审批权上升了，但与此同时，有两个要害问题没管住：一是月

---

否为了公共利益的目的没管住；二是农民的补偿安置工作没管住。土地管理法还有条规定，就是征地如果有争议，可向上反映，但征地补偿安置的争议不影响土地征用方案的实施。这就是说，不管被征地农民的生活出路有没有解决，不管对社会的长治久安会造成什么影响，都可以先征用。

(5) 土地管理法与宪法有冲突，本身也有内在矛盾。

3、农村土地征用很少体现我们党尊重农民民主权利，保障农民物质利益的基本原则。

不尊重农民的市场主体地位。不管是土地流转还是土地征用都存在一个问题，就是不把一家一户的农户作为主体。土地征用拿走的是一家一户的地，拆的是一家一户的房子，影响的是每一个被征地农户的生计，但不管拿去干什么，补偿费给多少，失地农民怎么安置，都不跟一家一户的农民商量。

不尊重农民的集体土地权利。农村的土地到底是谁的，农民跟集体是什么关系，集体土地跟国家土地是什么关系，这些事很多人没搞清楚。征地动辄推掉几个村，农民的30年承包权还算不算？

为了农民的长远生计和社会的长治久安，必须从根本上改革土地征用制度，不能再走牺牲农民、剥夺农民的路子。在加快城市化、工业化的过程中，土地征用应当有利于富裕农民，应当有利于缩小城乡差别，应当让农民分享城市化、工业化的成果。