# 浅谈农地征用矛盾与市场交易机制

来源：网络 作者：寂夜思潮 更新时间：2024-01-27

*论文 关键词：农地征用；市场交易制度；土地补偿 论文摘要：在考察 中国 农地产权制度演变的基础上，分析转型时期的农地征用过程，剖析农地征用矛盾的内在机理，探索农地征用矛盾的解决思路和具体方案，揭示 农村 市场交易机制的重要性。 随着中国 经...*

论文 关键词：农地征用；市场交易制度；土地补偿

论文摘要：在考察 中国 农地产权制度演变的基础上，分析转型时期的农地征用过程，剖析农地征用矛盾的内在机理，探索农地征用矛盾的解决思路和具体方案，揭示 农村 市场交易机制的重要性。

随着中国 经济 体制改革的不断深化，中央政府日益重视各种社会经济矛盾，提出了“构建和谐社会”的社会 发展 目标。202\_年3月，致公党中央常委牛文元提出建立“五大基本国家补偿制度”，希望通过二次分配“构建社会主义和谐社会的根本保障”。其中，“国家土地补偿制度”的重要性尤为突出，近年来发生的重大社会冲突事件中，65％都涉及农地补偿和房屋拆迁问题，由征地矛盾导致的农地补偿问题已经严重影响到农村经济发展和社会公平。因此，考察农地征用矛盾的 历史 根源和现实状况，完善农地征用制度，探索农村社会的市场交易机制，势在必行。

一、中国农地产权制度演变

农地征用矛盾实质上是社会主体围绕农地问题展开的博弈活动，它取决于中国农村社会的现实约束条件。中国农地征用矛盾的根源是农地产权制度随着中国社会制度的不断演进，农地产权制度呈现出阶段性特征。

1．中国农地产权制度的演变阶段

(1)第一阶段：“土地改革运动”之前(～1948)。1948年以前，中国的基本农地制度是私有制，土地所有权通过大量民间交易逐渐集中于地主阶层，土地使用则普遍实行租佃制由于租佃制导致的农地利益冲突，地主阶层和农民阶层之间的利益争夺成为中国农村社会的矛盾焦点。

(2)第二阶段：“土地改革运动”后到农业合作化运动前(1948～1953)。自1948年开始，中国共产党全面开展“土地改革运动”，将解放区的土地改革经验推广到广大农村地区，没收地主的土地产权，直接分配给无地农民，建立农民土地私有制。

2．中国农地产权制度的特征

中国农地产权制度的分析表明，现行的农地产权制度与社会主义市场经济发展要求不一致。

(1)所有权方面．农地集体所有制明确了“集体”的所有地位，但“集体”概念具体化为乡、村、村民小组三级体系，它们的“共同所有”模糊了所有者权利。这就可能产生两种后果：①当所有者权利的经济利益较高时，三级体系中的各种主体争夺土地收益；②当所有者权利的经济成本较高时，三级体系中各种主体相互推诿而导致“所有者缺位”。事实上，随着农村社会的经济利益和组织独立性不断增强，三级主体的“趋利避害”行为特征将愈加显著。

(2)使用权方面，农民以“家庭联产承包”方式拥有了农地使用权，但他们的农地使用权是不完整的。①农民行使土地使用权具有使用方式和使用程度的限制：根据中国《土地管理法》规定，农村集体土地只能用于农业生产和经营，禁止闲置耕地。②农民私人不得出租和转让农地使用权，农地使用权的转让必须以农地集体所有权转变为国家所有权为前提。⑧农民的土地承包权有一定期限，尽管目前的承包期限可以长达30年，但承包期限风险仍然埋藏着农地经营的不稳定因素。

值得重视的是，目前的中国农地产权制度是特定历史条件的结果。在农村社会保障体系不健全、工农业产品剪刀差等因素的前提下，农地产权制度安排实际上承担着中国农村的社会保障功能．农地产权转让的限制性规定也有利于维护农村社会稳定。正因此，农地产权制度是农地征用矛盾的现实根源，它涉及到农村经济发展、社会保障、城乡行政管理体制等诸多方面。

二、转型时期的农地征用过程

自中国经济体制改革以来，农地征用问题始终是农村土地制度的核心问题。根据202\_年的中国《宪法修正案》，国家出于公共利益考虑，可以征收或征用农村土地并给予适当补偿。①农地征用的性质和过程构成了农地补偿命题的实践背景，也是解决农地补偿问题的事实基础。

1．农地征用的性质和过程

“征收”或“征用”是两个不同概念。土地征收的对象是土地所有权，国家通过征收活动剥夺原土地所有者的所有权；土地征用的对象则是土地使用权，中央政府征用农地之后，必须对农民丧失农地使用权进行适当补偿。然而，根据现行中国农地产权制度的规定，农地征用前提是农地所有权的转变，由集体所有转变为国家所有。因此，中国的农地征用实践造成了“征收”的效果。

农地征用的过程中．农民丧失了农地使用权，农村集体组织丧失了农地所有权。根据中国《土地管理法》规定和征地实践，完整的征地过程一般包括三部分：①地方政府与农民集体组织协商，征用农村土地，转变农地的所有制属性和使用权主体；②地方政府对农民和农村集体组织进行适当补偿；③地方政府与土地开发者协商，将农用土地转变为非农用土地，按照土地市场价格进行交易。上述过程中的每个环节都意味着农地权利的转移和农地利益的重新分配。

2．征地过程中的矛盾

农地征用过程的利益冲突使农地补偿问题日益突出：

(2)地方政府以“公益用地”名义进行征地后，按照农用地标准对农民进行补偿；然后以非农用地名义出售给经营性组织，按照土地市场价格获得回报。在较低的征地补偿标准和较高的土地市场价格之间，存在着巨额租金，它被地方政府以行政强制手段占有。这必然导致农地征用矛盾：①高额租金对政府行为产生误导，使地方政府怀有扩大征地范围的非理性冲动；地方政府获得的高额租金与农民得到的较低补偿形成鲜明对比。激化了农地征用过程中的利益冲突。

(3)地方政府对农地“一次性买断”之后，农地的社会保障功能也就随之消失了，失地农民的安置问题日益突出。丧失了基本生产资料的失地农民必须重新寻找工作。但城乡 教育 差异、就业渠道残缺、就业宏观形势等因素使失地农民很难重新“就业”，大量失地农民难以保持原有生活水平和继续进行生产经营。

三、农地征用矛盾的内在机理

1．农地征用矛盾的直接原因

农地征用过程中的利益冲突表明·现行征地制度具有内在缺陷，它直接导致了目前的征地矛盾。

(1)农地征用的前提是所有权由集体转让给国家。①在计划经济体制的惯性作用下，现行农地征用制度对农地转让进行一定的产权限制，起到了适当保护农民利益的作用，也是农村社会保障体系残缺的必要补充。②然而，社会主义市场经济背景下的地方政府具有经济利益独立性，农地转让的产权限制使地方政府成为农地交易中的双边垄断者，利用行政权力谋取经济利益。这种体制缺陷必然误导地方政府行为，影响它对土地交易的成本收益判断，扭曲农地转让的市场交易机制。

(2)农地征用的范围界定缺乏理论依据。根据现行的各种 法律 法规，农地征用的主要理由是“公共利益”。但关于“公共利益”的具体含义，土地管理部门在法律条文和实践过程中都未进行明确界定。按照经济学基本理论’“公共利益”的经济内涵是“公共物品”，经济学者对此存在不同解释。在征地实践活动中，部分地方政府更是出于各种目的任意解释“公共利益”，以此作为农地征用和低补偿标准的政策依据，从而以较低经济成本取得农地所有权和使用权。

(3)现行农地补偿标准未能反映农地产权转移的真实状况。现行的农地征用补偿标准以“农地使用权转让”为理论依据·但在征地过程中，乡、村、村民小组三级管理体系确实失去了农地集体所有权，他们必然对农地补偿提出分配要求。根据产权经济学的观点，农村三级管理体系作为农地集体所有权的代表，应当要求地方政府对农地所有权转让给予补偿；但行政管理体制的上下级关系限制了农村三级管理主体的权利诉求，结果导致农地集体所有权的无偿转让。从另一个角度来看，相对于农民而言，乡、村、村民小组处于强势地位。它们是农地转让和农地补偿的具体操作者，有机会从农地使用权的补偿费用中“分一杯羹”。

简而言之，目前农地征用矛盾的根源是：农地征用的经济成本较低，土地市场信息被扭曲；地方政府以独立经济利益和机会主义动机为出发点，利用扭曲的市场信号进行成本收益判断，从而具有扩大征地范围和直接干预征地过程的非理性冲动。

2．农地征用制度的改革思路

针对现行农地征用制度的内在缺陷，政府主管部门和农村问题专家进行了广泛探讨，逐渐形成了改革农地征用制度的两种主要思路。

（2）第二种思路强调农地的集体所有制属性，主张农民和农村集体组织以独立经济主体身份进入土地市场，推动农地产权转让的市场化国务院发展研究中心农村部刘守英认为，征地行为实质上是以行政权侵犯财产权，以“公权”侵犯“私权”，政府运用行政手段强制占有农民集体土地产权；如果不能根本改变征地制度的基本性质和方式，地方政府侵犯农民权利和权力寻租的现象就无法得到有效遏止。

上述两种思路对中国农地征用状况的认识基本一致，但他们提出的改革方案存在明显分歧：第一种思路代表着决策部门的主流看法，第二种思路代表着学者的主要意见。①从目前征地制度的现实需求来看，第一种思路具有相对优势，它是征地制度改革方向的现实选择。②从社会主义市场经济体系的一致性要求来看，第二种思路是彻底解决农地征用矛盾的根本途径，它是农地征用制度改革的未来目标。

四、化解农地征用矛盾的直接对策

根据农地征用矛盾的现实状况和直接原因，应当设计一种合理的农地交易制度来化解农地征用矛盾。这种农地交易制度应当满足两个要求：一是能够迅速缓解目前的农地征用矛盾，改善农地征用过程中的不公平状况；二是改善农地交易环境，提供彻底解决农地征用矛盾的制度条件。基于这种认识，本文提出“直接型农地交易”方案，以拓展农地征用命题的分析视野。 1．“直接型农地交易”方案的主要内容

“直接型农地交易”方案包含四项要点：

(1)地方政府不直接介入农地交易过程，它只是土地购买者与 农村 集体组织进行土地交易的监督者，交易双方以独立 经济 身份参与交易，协商农地使用权和所有权的转让价格。

(2)农村集体组织必须将协商结果对农民公开，接受相关质询，经过农民集体决议之后的转让价格才具有真实有效性。

(3)土地转让费的分配方面，农民直接获得农地使用权价格。农村三级管理体系中的村组织以农地所有权的代管者身份获得农地所有权价格，但它是作为农民集体产权的代表而取得这项权利的，因此应当将农地所有权价格作为集体产权划分成股份，进行农民集体产业投资，以解决农民失地后的继续生产问题，这实际上是农民失地的间接补偿。

(4)国家和地方税务部门根据土地交易价格，按照适当比例征收交易税；部分上缴国库作为中央政府财政收入，部分交付地方政府作为公共事务开支。

2．征地过程中的地方政府职能

征地过程中的地方政府具有两大职能：①作为地方事务的管理机构，监督农地征用过程；②作为国有产权的地方代表，直接参与农地集体所有权转变为国家所有权的过程。这种双重身份特征提供了大量寻租机会，地方政府可能利用行政权力和制度缺陷谋取经济利益，扭曲农地产权转让的市场交易机制。

直接的解决办法就是尽量限制地方政府直接参与市场交易的权利：一是对于经营性土地的产权转让，地方政府职能仅限于提供交易渠道和监督交易过程，交易价格应当由农民集体组织和购买者直接协商决定；二是对于公益性土地的产权转让，地方政府也只能以独立经济主体身份参与土地交易，平等地与农民集体组织进行市场交易，按照市场交易规则决定农地转让价格。在农地征用的实践活动中，人们很难准确界定公益性土地和地方政府职能，因此应当将公益性土地交易和经营性土地交易都纳入市场化框架。

这两种土地交易类型的区别在于：一是对于公益性土地，地方政府在按照市场价格征用土地之后，地方财政和地方税务部门应当进行适当补偿，以提供地方性公共物品；二是对于经营性土地，农村集体组织按照市场价格进行土地交易之后，依据集体产权要求对交易收益进行分割。近年来，江浙地区正在试行“同地同价”，这种政策措施已经体现对公益性土地和经营性土地的“一视同仁”，客观上起到了缓解农地征用矛盾的效果。

3．农地征用补偿的权利归属

根据农地产权的特征，农地的使用权和所有权转让都应当获得合理补偿。①农民转让农地使用权，获得经济补偿，补偿标准应当遵循现行《土地管理条例》的相关规定，应当取消具有计划经济“父爱主义”色彩的安置费。②村民自治组织是农地集体所有权的直接代表者，它应当代表村民集体意愿对农村集体产权进行管理，索取农地所有权转让的适当补偿；通过对集体财产和集体收益的合理分配，给农民提供就业机会和分红权利，以替代农地的社会保障功能。在农地征用的实践过程中，补偿形式是多样化的：农地使用权补偿最好以现金形式直接交付；农地所有权补偿可以采取土地人股等方式参与地方经济 发展 。

从法经济学的角度来看，“直接型农地交易方案”体现了“公正补偿”的司法理念，它要求对农地使用权和所有权转让进行合理补偿，以维护农民的正当权利。同时，它也充分重视到计划经济体制的惯性作用，明确了农村土地的社会保障功能，强调对农地集体产权进行适当补偿，以维持农民的原有生活水平和继续生产能力。

五、培育农村市场交易机制

“直接型土地交易”方案着眼于缓解目前农地征用的各种矛盾，但彻底解决征地矛盾问题，必须依赖于农村市场交易机制的不断完善。随着社会主义市场经济的不断发展，农村社会应当突破计划经济体制的惯性作用限制，从市场主体、市场规则、市场环境等诸方面着手，努力改善农村市场交易机制，缩小城乡差距，真正实现城乡一体化。

1．农村集体组织的话语权

社会经济组织的话语权是市场交易机制运行的前提条件。自 中国 经济体制改革以来，农民通过“家庭联产承包”取得了部分话语权，促进了农村经济发展。但中国农村的主要产权形式是集体产权，它包括农地所有权在内的各种集体权利，应当体现农民的集体意志。这种集体产权安排是计划经济体制的产物，但它恰恰符合中国农村社会的经济基础特征，避免出现由于分散产权导致的“搭便车”和“公地悲剧”。问题的关键在于：由谁来代表农村集体产权?它如何保证农民集体利益的实现?

根据市场交易制度的要求，农村集体产权的代表者必须具备两项条件：①独立的经济利益它能够真正代表本地农民的集体利益，其自身利益与农民集体利益基本保持一致。②独立的经济权利表达能力。它能够在现行制度框架找到适当的权利表达方式，准确表达农民集体的经济意愿，能够尽量阻止外部力量的不当干涉。从现行的农村行政管理体系来看，乡级机构与农民集体产权的“距离”较远，并且受地方政府行政影响较大；村民小组的组织建设较落后，缺乏权利表达的有效手段；惟有村级行政单位，恰恰能够较好地体现农民集体的经济意愿。

目前，随着中国农村社会的行政管理体制改革不断深化，许多地方正在推广“村民直选”和“村民自治”制度。村组织逐渐摆脱原有的行政管理角色，日益强化了集体产权代表的特征。因此，如果村组织能够有效利用较为完整的组织结构，切实表达农民集体的经济意愿，积极参与农民集体事务，就能够使包括农地集体产权在内的农民集体利益得到有效保护。事实证明，在农地征用的实践活动中，如果村组织能够较好地进行权利主张，那么征地矛盾就会较少，也能够较好地维护农民集体利益。

2．土地交易的监督机制

根据现行《土地管理条例》，地方政府是农地征用过程的主要监督者。实践证明，单纯的行政监督具有局限性，完善的市场交易机制要求行政监督和司法监督并重。两种监督方式各具特点：地方政府的行政监督是常规性的；相对独立的司法监督则是维护交易主体权利的最终保障。目前，中国 法律 体系不断完善，关于农地征用等内容的法律法规也不断出台，但关键在于通过司法体系来具体体现立法精神。

基于这一理念，目前交易监督机制应当重点关注两个方面：①司法独立性。借鉴西方法治社会的三权分立制衡机制，以司法力量来抗衡行政力量，避免行政权力的滥用。增强地方司法系统的独立意志表达能力，减少地方政府对司法活动的干预，进而维护市场交易主体的经济利益。②申诉和仲裁渠道。由于法律诉讼的成本较高，申诉和仲裁将是维护农民经济利益的经常性补救措施。如果申诉和仲裁渠道畅通，将缓解农地征用过程中的矛盾；如果农民的正当利益受到侵犯，又难以通过正规渠道进行抗议，那么社会经济矛盾将会逐渐积累，最终影响到整个社会的稳定发展。

3．社会经济环境

根据中国农业社会的 历史 演进 规律 ，经济发展战略和历史文化背景是目前中国农村制度建设相对滞后的根本原因。随着社会主义市场经济的不断发展，城乡社会的制度一致性要求日益强烈，完善农村市场交易机制成为构建“和谐社会”的重要内容。这就要求不断改善中国农村的社会经济环境：

(1)完善农村社会保障体系。由于中国农村的社会保障体系残缺，农地产权实际上发挥着社会保障功能。虽然地方政府可以通过征地补偿来部分替代社会保障功能，但这毕竟是暂时性的；从农村经济的持续发展和国民经济体系的整体性来看，必须重视农村社会保障体系的完善。特别是在中国经济发展的关键时刻，如果不能妥善解决城乡差别待遇问题，就无法推动农村资源和城市资源的合理流动，也无法形成有效的农村市场交易机制。事实上，农村社会保障体系的功能不止于此，它是解决农村发展问题的关键，也是中国经济体制改革的核心内容之一。

(2)改革农村行政管理体制。中国农村社会的经济基础表明，分散产权不利于农业生产发展，集体产权能够更好地实现中国农村的经济发展和社会稳定。中国农村社会的历史演进过程表明，乡村自治制度能够较好地维护农民集体利益，增进农村经济的生产效率和交易效率。正如前文所言，村组织最能体现农民集体的经济意愿，村民自治制度和直选制度提供了村组织发展的制度条件，使之能够逐渐摆脱行政管理角色，演变为农村社区的集体产权代表者。

综合上述，由农地征用矛盾到农村市场交易制度，中国农村发展的基本方向日益清晰：农村社会的制度建设是中国经济体制改革战略的现实目标之一，社会主义市场经济发展要求实现城市和农村的制度一致性，“和谐社会”要求实现城乡经济协调发展。完善农村交易机制，化解农地征用矛盾，维护农民集体的经济利益，将成为农村社会发展的重要内容。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！