

# 我国农地征用中的寻租问题研究

李名峰

(华中师范大学 管理学院, 湖北 武汉 430079)

**摘要** 在我国城乡二元土地产权制度下,地方政府通过农地的征用和出让获取了巨额的土地制度性租金,引发了严重的社会分配不公问题。本文通过构建土地市场模型,解释了土地制度性租金的来源与构成,分析了农地征用补偿制度变迁对我国地方政府的土地制度性寻租活动的影响,并深入探讨了地方土地寻租的产权制度根源问题。本文的研究结论是,要从根本上解决农地征用中的地方政府寻租问题,应在坚持农地集体所有制的前提下,进行农地所有权与使用权分离的产权制度改革,并建立农地有偿使用制度。

**关键词** 寻租;农地产权制度;农地征用;土地出让

新制度经济学理论认为制度是非中性的,任何制度都只能让一部分利益主体受益,对于受益的那一部分利益主体而言,存在着可寻之“租”。自 20 世纪 60—70 年代开始,国外学者对于寻租活动产生的原因和危害、寻租所造成的各种非生产性消耗等问题进行了深入研究,并取得了大量研究成果。国内学者贺卫、过勇、胡鞍钢、邹薇等则在借鉴国外的寻租理论的基础上,对中国社会存在的寻租问题进行了解读和分析。在土地问题研究领域,我国地方政府在城乡二元土地产权制度下,通过农地的征用和出让获取大量土地制度性租金的问题受到了学界的广泛关注。已有土地寻租问题研究的不足之处在于,周其仁、刘迪平等学者的定性研究停留在对土地制度性寻租的定性描述的层面,缺乏对土地制度性租金的构成与形成机制的深入探讨;张换兆、倪瑛等学者建立的模型仅能直观说明土地制度性租金应如何计算,而无法用来解释土地制度性租金的形成过程,同时这些模型未对国有土地和集体土地两种制度性租金作出合理区分;沈飞等建立的模型,没有考虑我国土地市场供给受到政府储备制度和土地年度供应计划约束,土地供给弹性很低的问题,而且用供求关系曲线的交点确定集体土地均衡征用价格,与我国征地补偿价格由政府制定的实际情况不符。本文试图弥

补上述研究之不足,并运用最新数据,对比研究征地制度改革对于地方政府寻租行为的影响。

## 一、土地制度性租金的形成机制

土地制度性租金是怎样形成的,它又包含哪几部分,这是研究地方政府土地寻租问题应该回答的两个问题。为了客观地反映土地制度性租金的来源与构成,我们建立以下土地市场模型。如图 1 所示横轴  $OQ$  表示土地市场的土地供应量,纵轴  $OP$  表示土地的成交价格水平。

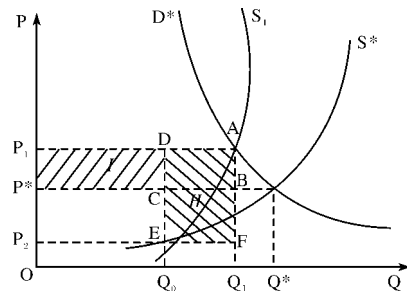


图 1 理想制度环境与现实制度环境下  
土地市场供求关系比较

在理想的土地产权制度环境中,国有土地与集体土地不存在产权差异,国有土地与集体土地都可以没有约束地进入统一的土地市场进行交易,享有平等的市场地位。如图 1 所示,此时土地供给曲线

收稿日期 2009-11-09

基金项目 国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型政府建设和公共服务体系完善研究”(07 & ZD030)

为  $S^*$ , 土地需求曲线为  $D^*$ , 土地市场的均衡价格水平为  $OP^*$ , 均衡状态下市场土地总供应量为  $OQ^*$ , 其中国有土地供应量为  $OQ_G$ , 集体土地供应量为  $Q_GQ^*$ , 此时土地市场出清, 不存在土地制度性租金。

在现实的城乡二元土地产权制度环境中, 农地与国有建设用地分属于集体和国有两个被相互分割的土地市场。农地必须被征用并转变土地用途后, 才能进入国有土地市场交易。如图 1 所示, 在集体土地市场, 地方政府利用公权力掌握了农地征用的定价权, 因此地方政府可以用较低的价格  $P_z$  征得农地。由于土地征用补偿标准偏低, 无法有效激发农民土地征用供给意愿; 农地非生产性收益的存在刺激了农民的农地需求, 极大地抑制了农民土地征用供给水平, 因此, 在现实制度环境中土地市场里集体土地的供应量少于理想制度环境, 在图 1 中表现为, 土地供给曲线由  $S^*$  向左移动  $S_1$  处。由于国有土地市场的土地供应量受到土地储备制度和土地供应计划约束, 土地供给弹性远小于理想制度环境, 因此土地供给曲线  $S_1$  的斜率大于  $S^*$ 。此时, 集体土地实际供应量由  $Q_GQ^*$  下降为  $Q_GQ_1$ , 土地总供应量由  $OQ^*$  下降为  $OQ_1$ ; 土地市场均衡价格水平由  $OP^*$  上升到  $OP_1$ 。

通过上述模型, 我们不难发现在现行土地征用制度下, 地方政府取得的土地租金包含两部分: 第 I 部分是存量国有土地增值部分, 即在现行农村集体土地征用制度下, 因农地供应不足, 引致的土地价格水平上升带来的存量国有土地增值, 即图 1 中矩形  $P_1P^*CD$  围合部分, 囿于统计数据的不足, 本文暂不作研究; 第 II 部分是被征农用地在土地市场中出让时的增值部分, 即地方政府通过低价征地、高价出让赚取的土地价差收益, 即图 1 中矩形  $DEFA$  围合部分, 本文将重点研究这部分租金。

## 二、我国农地征用出让过程中地方政府的寻租空间分析

### (一) 我国征地制度的变迁过程

从征地补偿计算方法变化的角度划分, 我国征地补偿制度变迁经历了以下两个阶段:

第一阶段 (1953—2004 年), 按照出台于计划经济时期的土地原用途的年产值倍数法计算征地补偿标准。计划经济时期我国正长期处于低水平均衡陷阱 (Low-level Equilibrium Trap) 之中, 城市化水平较低, 农地产值与非农地的产值相差不大, 地方政府利用城乡二元土地产权制度创设土地

租金的空间有限, 按照农地年产值倍数法计算征地补偿引发的社会矛盾较少。进入 20 世纪 90 年代, 我国社会主义市场经济体制逐步建立, 经济的快速发展带动了社会投资的大幅增加, 当社会投资达到一定规模时, 根据临界最小努力理论 (the Theory of Critical Minimum Effect), 我国城市化进程将进入加速期, 此时基于农地产值的农地征用价格与非农土地的市场价格间的价差迅速拉大, 地方政府通过农地征用和出让获取的土地制度性租金大幅增加。与此同时, 农地产值的增长速度却远落后于物价上涨速度, 被征地农民即使按照法定上限计算得到征地补偿, 其失地后的生计仍然难以维持, 加之文化水平、生活习惯、思想观念等方面的原因, 失地农民在城市就业谋生十分困难, 因此他们往往不愿意听任土地被征而“退出”农耕领域。一些农民面对地方政府的强制征地只得选择静坐、游行、示威甚至自残、破坏公共设施等极端行为表达自身的“呼吁”。赫希曼指出退出 (Exit) 与呼吁 (Voice) 之间的关系就像一块运动中的跷跷板, 当退出机制可望而不可及时, 呼吁便成为宣泄愤怒情绪的唯一选择。农民对于地方政府低价征地的反抗性“呼吁”日渐强烈, 促使中央政府下决心对征地补偿制度进行改革。

第二阶段 (2004 年至今), 探索征地补偿制度改革方向, 尝试推行综合考虑农民利益和土地新旧用途的新征地补偿标准。2004 年 10 月和 11 月, 国务院和国土资源部陆续发文, 对征地补偿制度进行了重大改革, 我国征地补偿制度变迁进入第二阶段。根据中央文件要求, 天津、江西、湖北等省 (市) 相继公布了基于当地的统一年产值标准和征地区片综合地价的新征地补偿标准。新征地补偿标准较之于原法定补偿标准, 给予被征农民的征地补偿有了很大提高。同时, 各地在征地补偿制度改革方面进行了诸如: 将征地补偿与土地出让价格挂钩、把失地农民纳入城镇社保体系、鼓励“留地保障”、农地直接入市流转、对失地农民展开再就业培训等一些有益的探索, 实现了部分土地制度性租金由地方政府向失地农民的转移支付, 在一定程度上缓解了因征地引发的社会矛盾。

### (二) 农地征用补偿制度改进前后地方政府的寻租空间变化

以下我们建立一个寻租空间变动模型来考察农地征用补偿制度变迁对我国地方政府的土地制度性寻租的影响。在图 2 中, 用横轴  $OM$  表示土地出让总收入, 纵轴  $OH$  表示土地制度性租金比

例,点 M、O、H 所在的平面为土地租金比例平面。用双曲线 Q 表示土地制度性租金规模,该曲线是土地制度性租金总量的无差异曲线,线上任意两点(例如曲线 Q 上的 A、B 两点)的土地租金总量相等。土地制度性租金规模曲线与原点 O 距离的远近代表了土地制度性租金规模的大小。

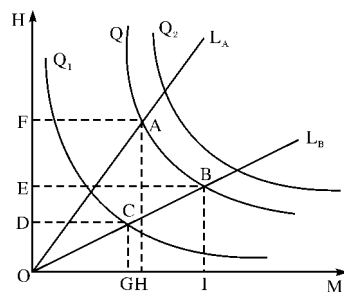


图 2 征地补偿制度寻租空间变动

用  $m$  表示地方政府出让所征农用地的土地总收入,用  $w$  表示农地征用补偿,用  $r$  表示土地制度性租金,则有:  $m = w + r$ 。用  $h$  表示制度性租金  $r$  在土地出让总收入  $m$  中所占比例,则有:  $h = r / m$  ( $0 < h < 1$ )。用  $k$  表示曲线  $Q$  的斜率,则有:  $k = dh / dm = - r / m^2 < 0$ ,即在土地制度性租金一定的条件下,土地制度性租金比例随土地出让总收入增加而单调递减。

土地租金比例平面上过原点  $O$  向右上方倾斜的直线(例如:图 2 中的  $OL_A$  和  $OL_B$ )是制度选择线。用  $l$  表示制度选择线的斜率,则有:  $l = h / m$ ,即直线  $OL$  的斜率  $l$  与土地租金比例  $h$  成正比,与土地出让总收入  $m$  成反比。制度选择线的斜率  $l$  可以反映征地补偿制度的完善程度,在土地出让总收入一定的情况下,征地制度越不完善,制度选择线斜率  $l$  越大,即地方政府土地制度性寻租的空间越大,如果征地制度得到改善,则制度选择线斜率  $l$  变小,制度选择线以原点  $O$  为轴向下移动。

下面将我国征地补偿制度变迁过程纳入上述模型进行分析。在图 2 中用制度选择线  $OL_A$  表示制度变迁第一阶段基于土地产值倍数法的征地补偿制度。因为这一制度存在较大制度缺陷,所以  $OL_A$  的斜率较大。用曲线  $Q$  表示这一补偿制度下地方政府获取的土地制度性租金的规模。2004 年,国务院和国土资源部发文后,原有征地补偿制度得到了一定的改进,制度选择线  $OL_A$  以  $O$  为轴心向下移动到斜率更小的  $OL_B$  的水平,即土地制度性租金在土地总收入中所占比例有所下降。但是随着我国经济的发展和城市化进程的推进,在今后的一段时间里,土地价格和供应量都将保持增

长,因而土地出让总收入也将持续上升,所以土地制度性租金的绝对规模仍将持续增加。在图 2 中表现为土地租金规模将由曲线  $Q$  的水平逐渐上升到曲线  $Q_2$  的水平。展望未来,随着我国农地产权制度和征地制度的不断完善,以及对耕地保护力度的加大,对被征地农民的补偿标准将不断提高,可供征用的农用地也将越来越少,地方政府通过农地征用获取的土地租金绝对规模将逐步减少,土地制度性租金规模曲线也将由  $Q_2$  向原点  $O$  的方向移动至  $Q_1$  的位置,制度选择线  $OL_B$  也会因斜率的不断减小而逐渐向横轴  $OM$  靠近。

### 三、征地制度变迁与土地制度性租金空间的变化——以江西省为例

以下以江西省为例,按照法定征地补偿标准,估算 2005 年该省各地政府的土地制度性寻租空间,并测算 2009 年 2 月江西省公布征地统一年产值标准和区片综合地价(以下简称新补偿标准)后,地方政府土地制度性寻租空间的变化情况。

#### (一) 计算 2005 年江西省各地平均土地出让价格

表 1 列出了根据《中国国土资源年鉴》(2006)所载江西省各地的土地出让面积和成交价款计算得出的江西省各地 2005 年平均土地出让价格。

表 1 2005 年江西省地方政府土地制度性租金空间

地区	平均土地出让价格 (万元/亩)	2002—2004 年耕地平均 年产值 (元/亩)	2005 年 估算征地 补偿标准 (万元/亩)	绝对租金 空间 (万元/亩)	相对租金 空间 (倍)
南昌	71.60	579.87	1.7976	69.80	38.83
景德镇	17.43	765.63	1.3016	16.13	12.39
萍乡	27.49	833.34	1.4167	26.07	18.40
九江	23.49	615.67	1.0466	22.44	21.44
新余	13.21	768.23	1.3060	11.91	9.12
鹰潭	10.06	552.73	0.9396	9.12	9.70
赣州	12.68	752.97	1.2801	11.40	8.91
吉安	17.12	550.02	0.9350	16.18	17.31
宜春	14.56	653.26	1.1105	13.45	12.11
抚州	17.24	667.29	1.1344	16.11	14.20
上饶	21.91	653.18	1.1104	20.80	18.73

注:2002—2004 年耕地平均年产值均按 2005 年可比价格计算。

资料来源:根据《中国国土资源年鉴》(2006)和《江西统计年鉴》(2003—2005)的相关数据整理计算得到。

#### (二) 估算 2005 年江西省各地农用地征用补偿标准

根据《江西统计年鉴》(2003—2005)所载江西省各地 2002—2004 年的农业产值和农作物播种面

积,计算出耕地平均年产值。在估算各地征地补偿费时,省会南昌因土地价格和居民生活成本高于省内其他各地,故土地补偿费和安置补助费的总和取《土地管理法》规定的平均年产值倍数的上限 30 倍,地上的附着物和青苗的补偿标准取平均年产值的 1 倍,可以估算出:征地补偿标准(南昌) = 前三年耕地平均年产值  $\times (30 + 1)$ 。对于南昌以外的其他各地土地补偿费和安置补助费的补偿倍数分别取《土地管理法》规定的高值,即 10 倍和 6 倍,被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准取平均年产值的 1 倍,可以估算出:征地补偿标准 = 前三年耕地平均年产值  $\times (10 + 6 + 1)$ 。由表 1 可以看到,即使按照《土地管理法》规定标准的上限估算征地补偿价格,江西省各地补偿标准仍然处于 0.93 — 1.80 万元/亩的较低水平。

**(三) 估算 2005 年江西省各地土地制度性租金空间**

土地制度性租金空间可分为绝对租金空间和相对租金空间两类。绝对租金空间是指单位面积土地出让价格与征地补偿价格之间的差值,计算公式为:绝对租金空间 = 平均土地出让价格 - 估算征地补偿价格。由表 1 可知,南昌市的绝对租金空间较大,为 69.8 万元/亩,其他各地绝对租金空间处于 9.12 — 26.07 万元/亩之间。相对租金空间是指地方政府出让单位面积土地,获取的土地制度性租金与被征地农民获得单位面积征地补偿价款的比值,计算公式为:相对租金空间 = (平均土地出让价格 - 估算征地补偿价格) / 估算征地补偿价格。由表 1 中可知,南昌市的相对租金空间最大,达到 38.83 倍,其他各地的相对租金空间则处于 9.12 — 21.44 倍之间。估算结果表明,无论从绝对租金空间还是相对租金空间的角度来看,地方政府获取的土地租金都远高于其征地时给予农民的补偿。

**(四) 征地统一年产值标准的实施对土地制度性租金空间的影响**

由表 2 可知,江西省政府 2009 年 2 月公布的新补偿标准比 2005 年估算补偿标准有了较大提高。除省会南昌因 2005 年征地补偿标准基数较高,导致新补偿标准提高幅度相对较小外,其他地区的 2009 年征地补偿标准较 2005 年估算标准提高了 47.12 % — 128.87 %。征地补偿制度的改革使单位面积土地出让收入中土地制度性租金所占比例减少。实践证明,2009 年征地补偿标准对促进社会公平,缓解征地引起的社会矛盾起到了一定作用,江西省新标准实施半年以来,未发生一起因

标准制定不合理引发的上访事件<sup>⑩</sup>。

表 2 江西省 2009 年与 2005 年征地补偿标准对比

地区	2009 年征地 补偿平均 标准 (万元/亩)	2005 年 估算征地 补偿标准 (万元/亩)	补偿价格 增加值 (万元/亩)	补偿价格 增幅(%)
南昌	2.2474	1.7976	0.4498	25.02
景德镇	2.0291	1.3016	0.7276	55.90
萍乡	2.0843	1.4167	0.6676	47.12
九江	2.0139	1.0466	0.9673	92.42
新余	1.9884	1.3060	0.6825	52.26
鹰潭	2.1505	0.9396	1.2109	128.87
赣州	1.9749	1.2801	0.6948	54.28
吉安	1.9266	0.9350	0.9915	106.04
宜春	1.9735	1.1105	0.8629	77.71
抚州	1.8936	1.1344	0.7592	66.92
上饶	1.9920	1.1104	0.8816	79.40

注:2009 年征地补偿平均标准按照 2005 年可比价格计算。

资料来源:2009 年征地补偿平均标准来源于《江西省人民政府关于公布全省征地统一年产值标准和区片综合地价的通知》(赣府字[2009]22 号),《江西省人民政府公报》2009 年第 7 期,第 4-27 页。

**四、地方政府土地寻租的制度根源**

江西省的征地补偿制度改革,可以看作是我国征地补偿制度改革的一个缩影。随着全国各省(区、市)的征地统一年产值标准和区片综合地价的陆续出台,地方政府在确定土地年产值时随意性过大的问题将得到解决,被征地农民得到的征地补偿将有所增加,地方政府的土地寻租空间将受到压缩。但是,这次征地补偿制度改革却没有触动地方政府实施土地寻租的制度基础——农地产权制度。这一治标不治本的改革,只能在短期内减少地方政府的土地制度性租金规模,暂时缓和因征地引起的社会矛盾。由于农地的年产值增长速度远低于土地价格和物价的上升速度。随着时间的推移,地方政府获取的土地制度性租金将随地价上涨而由降转升,而农地年产值增长的相对滞后将导致征地补偿对于被征地农民的生活保障能力不断下降,因征地引发的社会矛盾仍有可能再次激化。

很多学者认为农地征用中出现的种种问题源自我国集体农用地的产权模糊,农民无权拒绝征地,对征地价格也缺乏谈判的权力<sup>⑪</sup>。周其仁认为要解决农地产权问题,必须承认农户承包经营土地的完全转让权<sup>⑫</sup>。罗必良也认为农地产权主体不清和产权模糊导致农地产权“排他性”的弱化进而导致产权被侵蚀,农地流转市场应逐步转向以农户的完全土地使用权为基础<sup>⑬</sup>。但是明晰农地产权

就真的能成为解决地方政府土地寻租问题的有效途径吗?要解答这个问题我们首先应考察我国现行农村土地产权制度安排。我国现行《土地管理法》规定:农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。事实上这里“农民集体所有”是个非常模糊的概念,巴泽尔认为“个人对资产的产权由消费这些资产、从这些资产中取得收入和让渡这些资产的权利或权力构成”<sup>⑩</sup>,即产权由使用权、收益权和转让权构成。周其仁进一步指出,在组成产权的三项权利中,转让权起着更为关键的作用<sup>⑪</sup>。理论上,得到清楚界定的转让权一定包含着清楚界定的使用权和收益权。

我国城乡二元土地产权制度下农村集体土地包括农业和非农业两种用途,相应的农地的产权也被分割为农业用途产权和非农用途产权两部分。对于农村集体土地的农业用途,《农村土地承包法》规定:国家保护集体土地所有者的合法权益,保护承包方的土地承包经营权,任何组织和个人不得侵犯;通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转;承包方有义务维持土地的农业用途,不得用于非农建设。从上述法律规定来看,在农业用途内,农民享有农地的使用权、收益权和转让(流转)权。尽管农村集体土地的所有权名义上属于集体,但2008年10月党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,明确提出“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”,即永久赋予了农民对农地的剩余控制权,因此农民事实上拥有农地的农业用途的全部产权。

对于农村集体土地的非农业用途,《土地管理法》规定:国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿;任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。事实上,随着城市进程的加快,地方政府征用的农用地越来越多,被征地农民失去了耕种土地的权利,而且无法参与土地增值收益的分配,也无力抵制土地被征。此时,地方政府则通过在土地市场出让征得的土地,获取了巨额的土地增值收益<sup>⑫</sup>。因此,农地的非农业用途产权实际上已被地方政府所控制。

由以上分析可知,地方政府土地寻租的制度根源是对土地利用实施用途管制导致的农地产权的二元化,即农地产权被分割成了农业用途产权和非农用途产权两部分。在我国加速实现城市化和工

业化的背景下,农地的两种产权呈单向转化态势,即农业用途产权大量转化为非农用途产权,而非农用途产权转化为农业用途产权的情况却较为少见。由于产权本质上是一种排他性的权利,在暴力方面具有比较优势的组织处于界定和行使产权的优势地位,因此在农地非农化的过程中,强势的地方政府凭借掌握行政权力的优势,完全掌握了农地用途产权转化的话语权,并肆无忌惮地攫取巨额的土地制度性租金;而大量弱势的农民则因土地被征而成为无地可耕、无业可就、无保可享的“三无人员”。

## 五、研究结论及政策建议

有学者认为既然地方政府土地寻租产生的根源是农民未能拥有完全的农地产权,那么赋予农民完全的农地产权,即农地私有化应该是解决农民失地问题的最佳方法<sup>⑬</sup>。根据传统产权理论,农地产权私有的确具有较硬的财产约束和较强的利益激励,可以增强农民对于拥有的土地权利的安全感,激发农民的生产积极性。但是土地私有化论者忽视了私人所有权是最优产权安排的结论,是建立在制度环境足够规范的这一基本假设之上的,即假定经济制度(特别是产权所有制)是外生给定的,制度环境具有经济高度自由与分权,拥有相对成熟与完善的市场体系的特征<sup>⑭</sup>。很明显我国现行土地管理体制并不满足上述理论假设,从某种意义上来说,我国的土地产权制度反而是内生于社会经济环境的。我国实行的社会主义制度决定了土地这一农业生产的主要生产资料必须坚持公有制,一旦实施农地私有化必将触动基本社会制度的根基,进而引发社会动荡,制度创新的绩效也难以得到保障。因此,无论从理论还是实践来看,实行农地产权的私有化改革都不具备可操作性。

笔者认为要找到集体农用地产权制度改革的正确方向,就必须站在历史的角度去审视城乡土地产权制度产生差异的原因。实际上,在改革开放之初,有关法规对于国有和集体两种公有制土地产权的保护是基本平等的,国家规定只有政府才能以征用的方式使用农村土地的初衷,是为了防止政府之外的利益集团滥占农村土地,侵害农民权益。随着经济的发展和市场经济体制的建立,国有土地产权制度率先进行了改革,而集体土地产权制度的改革则相对滞后,其具体表现是:国有土地的使用方式由无偿使用改为有偿使用,而农村集体土地仍保持无偿或低价使用;国有土地建立了一级出让市场和二级转让、出租市场,实现了土地使用权的自由交

易,而农村集体土地的转让权却受到了不当管制,导致市场价格机制不能在农村集体土地资源配置中发挥正常作用<sup>⑩</sup>。

既然是国有土地和集体土地在产权制度改革步伐的不一致,导致了城乡土地产权制度的巨大差异,进而催生了地方政府土地寻租的问题。根据内生产权所有制理论<sup>⑪</sup>,笔者认为应该根据我国现行社会主义市场经济体制的需要来设计农地产权制度改革的方案。从实践来看,我国城市土地产权制度改革取得了较好的成效,改革后建立的国有土地市场较好地发挥了土地资源配置中的基础性作用。我国农地产权制度改革可以借鉴国有土地产权改革的成功经验,在保持集体土地所有权不变的基础上,尽快推进集体土地所有权与使用权分离的产权制度改革,以消除集体土地与国有土地在使用权制度上的差异,为集体土地与国有土地的使用权制度最终“并轨”,建立统一的土地使用权交易市场创造条件。具体做法是,借鉴城市国有土地的登记发证方式,由集体经济组织向集体土地的使用者核发集体土地使用证,集体土地使用证应注明土地用途(例如:农用地、宅基地等)并由当地国土资源管理部门鉴章备案。集体土地使用者可在土地承包年限内,在不改变土地集体所有性质和土地用途的前提下,有偿转让、出租或互换土地使用权。同时,国家还应大力推进现行农地征用制度与城市房屋拆迁制度“并轨”,适时出台涵盖集体土地与国有土地的统一的《国家土地征购拆迁法》。该法律与《宪法》和《物权法》一样应贯彻保护私有财产的精神,明确规定没有进行合理补偿时、不是因为公共利益时、没有人民法院裁判时不得强制实施土地征购拆迁。土地征购拆迁补偿标准则应参照土地原用途与新用途的评估价的相对高值核定,以确保包括失地农民在内的城乡失地公民能够公平地得到土地征购拆迁补偿,分享国家经济发展带来的土地增值收益。

## 注释

详见 Tollison R D. "Rent-seeking: a survey." *Kyklos* 35. 4 (1982); Hindmoor A. "Rent seeking evaluated." *The Journal of Political Philosophy* 7. 4 (1999)。

详见贺卫:《寻租经济学》,北京:中国发展出版社,1999年;过勇、胡鞍钢:《行政垄断、寻租与腐败》,《经济社会体制比较》2003年第2期;邹薇:《寻租与腐败:理论分析和对策》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2007年第2期。

详见周其仁:《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》,《经济学(季刊)》2004年第4卷第1期;刘迪平等:《寻租、晋升、二元农地产权与地方政府征地

行为的逻辑思考》,《商业研究》2008年第7期。

详见张换兆:《农转非土地增值寻租与土地集约利用》,《财经科学》2008年第9期;倪瑛、周文、唐兵:《对农地征用制度的经济学思考》,《经济问题探索》2006年第8期。

沈飞等:《政府制度性寻租实证研究——以中国土地征用制度为例》,《中国土地科学》2004年第4期。

钱忠好:《土地征用:均衡与非均衡——对现行中国土地征用制度的经济分析》,《管理世界》2004年第12期。

Nelson R R. "A Theory of Low Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Countries." *American Economic Review* 46. 5 (1956)。

Leibenstein H. *Economic Backwardness and Economic Growth*. New York: John Wiley & Sons Press, 1957.

赫希曼:《退出、呼吁与忠诚》,北京:经济科学出版社,2001年,第22-31页。

国务院于2004年10月发布了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号);国土资源部于2004年11月发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发[2004]238号)。

⑪匡英剑:《江西征地补偿标准执行情况良好》,《中国国土资源报》2009年9月9日,第1版。

⑫肖屹、钱忠好:《交易费用、产权公共域与农地征用中农民土地权益侵害》,《农业经济问题》2005年第9期。

⑬⑭⑯⑰周其仁:《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》,《经济学(季刊)》2004年第4卷第1期。

⑱罗必良:《现代农业发展理论:逻辑线索与创新路径》,北京:中国农业出版社,2009年,第152-179页。

⑲巴泽尔:《产权的经济分析》,上海:上海人民出版社,1997年,第2页。

⑳1992年国家曾规定,土地收益中央与地方四六分成;1994年调整为中央收取5%的土地收益;国务院1997年发布了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11号),规定“农地转为非农建设用地的土地收益,全部上缴中央”;1998年修订《土地管理法》时,又调整为新增建设用地的土地有偿使用费的30%上缴中央财政,70%留给有关地方政府专项用于耕地开发。但是在实践中,中央政府难以足额收到规定的土地收益。因此土地出让的巨额土地增值收益实际上为地方政府所获得,地方政府事实上享有了农地的非农业用途的收益权。

㉑详见文贵中:《农地私有化势在必行》,《财经时报》2009年10月10日,第A07版;杨小凯:《中国改革面临的深层问题——关于土地制度改革——杨小凯、江濡山谈话录》,《战略与管理》2002年第5期。

㉒⑲⑳田国强:《内生产权所有制理论与经济体制的平稳转型》,《经济研究》1996年第11期。

责任编辑 张静