

开发商介入征地拆迁:形成机制与实践后果

——基于鄂东北 Z 村的考察

吴秋菊

(华中科技大学 法学院,湖北 武汉 430074)



摘要 关于征地拆迁,法律关系主体是作为征地拆迁方的国家和作为被征地拆迁方的土地相关权利人,二者之间是行政法律关系。实地调研发现,当前征地拆迁中常涉及三类主体:农户、开发商和政府,由于开发商介入征地,征地拆迁中的补偿标准逐渐由政府规定标准转变为农户与开发商的协商标准。通过对开发商介入的征地拆迁模式的发生机制和实践后果展开分析,发现该模式训练了农民的谈判能力,被征地拆迁的农民正在成为土地增值收益的分享者,而调整措施的缺失将会导致这部分群体转化为土地食利者阶层。

关键词 征地拆迁; 征地补偿标准; 土地增值收益; 土地食利者阶层

中图分类号:F 301 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2015)02-0110-08

DOI 编码 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.02.015

在社会发展尤其是城镇化的进程中,对旧城区进行改造、公益设施建设和城市自身扩张都可能产生征地拆迁问题,而媒体对相关极端个案的报道也不断引发人们对征地拆迁问题的讨论,使其俨然成为一个重大的社会问题。建立在实地调研的基础之上,本文将对当前征地拆迁的一种新型模式——开发商介入征地拆迁的模式——展开研究,并着重阐述该模式的发生机制和实践后果。

一、文献回顾

关于征地拆迁问题的研究,首先需要区分城市房屋拆迁和农村房屋拆迁。城市房屋拆迁是对国有土地上房屋的拆迁,其基本的法律依据是《城市房屋拆迁管理条例》,其主管部门是房屋拆迁管理部门,主要涉及拆迁方与被拆迁方之间的民事法律关系;农村房屋拆迁是一种征地拆迁行为,它是指“依法许可,拆迁人对城市规划区外农民集体所有土地上的房屋所有者或使用者给予补偿安置的前提下予以迁出,对房屋及附属物进行拆除的法律行为”,“之所以实践中将农村集体土地上的房屋拆迁称为征地拆迁是由于集体所有的土地(主要是农村)上的房屋的拆迁,先要依法将土地的所有权性质改变,即征收为国

有,才可一并考虑地上附着物的征收,在这里是房随地走,将房屋视为土地的附着物,其法律依据主要是《土地管理法》和地方性法规。”^[1] 征地拆迁主要涉及征收方与被征收方的行政法律关系。

已有的研究表明,当前我国征地拆迁制度存在的主要问题是农民利益保护的不力,主要表现在以下几个方面:首先是土地征收权的滥用,对公共利益的界定不清,或者说是“公共利益限制的虚化”^[2],其结果是商业开发目的的房屋拆迁亦打上了公共利益的旗号,大量的房屋拆迁成为官商勾结以谋求利益的手段,而农民的利益在该过程中受损;其次是集体土地上房屋的拆迁补偿存在缺陷^[3],现行法律对之采取法定补偿原则,这表明房屋补偿的标准是行政机关单方面确定的,进而导致补偿往往低于房屋所有权人遭受的实际损失。农民获得的低标准补偿与政府独享的高额的土地出让金形成鲜明对比,这被认为是一种极不公平的待遇^[4]。农民利益在征地拆迁中严重受损,被认为是当前农民上访案件增多、各类征地拆迁群体性事件、甚至各种强拆悲剧发生的根本原因。

由此,主流观点认为,征地拆迁制度改革应以保护农民的土地利益为宗旨,改革的路径应以“土地的

收稿日期:2014-09-02

基金项目:国家社会科学基金项目“农村土地流转的社会学研究”(12CSH026)资助。

作者简介:吴秋菊(1986-),女,博士研究生;研究方向:民商法学。E-mail: wuqiuju_7968@163.com

市场价值”为参照提高征地补偿的标准^[5]。具体而言,可以从以下几个方面推进改革:首先,土地市场价值最基础的参考是土地出让的价格。其次,建立“统一的拆迁补偿制度”,即将城市拆迁补偿与农村征地拆迁补偿统一起来,“在征地拆迁的补偿中加入房屋的区位价或者按照市场化的标准给予补偿”^[4]。最后,在区分公益目的和非公益目的的基础上,对于非公益目的的征地拆迁,“可以引入谈判竞争的市场机制,允许农村集体土地进入土地使用权市场进行交易,使农村集体土地的所有权和使用权能够在市场流转中获得土地价值及土地增值的补偿。”^[6]对于公益目的的征地拆迁则可根据“其处于相同区位的商业用地的出让价格作为简洁的估价标准”^[4]。

征地补偿过程涉及多方的利益主体,各方利益主体为追求自身利益最大化,往往采取不同的策略,从而形成博弈^[7]。已有关于征地拆迁过程中的利益主体博弈的研究几乎都强调农民的弱势地位,认为其在与基层政府、企业的博弈中往往容易受到侵害^[8];因为“地方政府、土地开发企业、失地农民及所属集体利益分配关系严重失衡,导致征地过程中利益冲突加剧”^[9]。其中,重要的原因在于地方政府违法成本较低。有学者指出,“由于违规征地被中央政府查处而支付的处罚费用远远小于违规征地获得的收益,驱使地方政府更倾向于违规征地,导致征地行为社会风险的发生”^[10]。已有研究表明,在我国征地拆迁中“地方政府与农民是一对重要的博弈主体”,但是在现有的制度下,政府与农民不是平等的法律关系主体,“政府凭借自身力量总是试图使自己的利益最大化,农民的收益不可避免地降低到仅能维持生活的地步”^[11]。进而,征地拆迁制度改革的路径在于将征地方与被征地方塑造成为平等主体,促成二者之间的谈判协商与反复博弈。

然而,征地拆迁的实践与理论探讨的假设之间存在较大的差异。2012年5月,课题组在鄂东北的Z村开展了为期20天的实地调研,Z村是一个正在开展征地拆迁工作的镇郊村。通过调研发现,开发商积极介入了征地拆迁工作,征地拆迁补偿最终在开发商和农户之间达成,镇村干部扮演居间人角色。征地拆迁补偿协议达成的过程正是开发商与农户之间反复谈判的过程,与既有研究对农民弱势地位的假设不同,Z村被征地拆迁的农户多表现出极强的谈判能力,并且农民提出的征地拆迁补偿标准越来越高,越来越难以形成统一的补偿标准,致使Z村

的征地拆迁工作陷入困局。

很显然,Z村的征地拆迁工作没有严格遵照法律程序,但是这种开发商介入的征地拆迁模式却具有典型性和普遍性。本文以Z村的征地拆迁实践为线索,分析开发商介入的征地拆迁模式的发生机制及其实践后果,并在此基础上重新审视我国的征地拆迁法律制度。

二、征地拆迁中的主体及其利益表达

Z村所在的S镇与武汉市毗邻,距离武汉天河机场仅26 km,距其行政区划市中心仅12 km,地理位置优越。Z村为S镇的镇中心村,亦属于城郊村,近几年随着S镇小城镇建设的快速推进,Z村大部分的土地已被征收,目前全村剩余土地面积25.3 hm²。由于Z村所处的优越的地理位置,该村被征收土地主要转为商住用地。Z村有7个自然村,亦是7个村民小组,村民的居住区域均靠近镇区,随着城镇扩张,Z村部分村民的房屋已完成拆迁,有些已迁进新居。Z村大部分村民的住所都处于规划开发的范围内,目前已经有7个征地开发项目进入该村,但是关于拆迁补偿的谈判工作举步维艰,拆迁工作进展缓慢。

1. 开发商——征地拆迁中的新利益主体

2004年《土地管理法》第二条第四款规定“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”,并在第五章“建设用地”部分对土地征收制度进行了详细的规定。《土地管理法》第四十六条规定“国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内,持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。”该条款表明了,在征地(拆迁)中主要涉及两方利益主体,征收方和被征收方,其中被征收方包含两个权利人,即土地的所有权人和使用权人。征地拆迁方是国家,县级以上地方人民政府在具体的土地征收法律关系中是国家的代表;被征地拆迁方是集体土地的相关权利人,具体包括作为集体土地所有权人的农民集体和宅基地使用权人的农户个体。

根据《土地管理法》的规定,土地征收是一种行政法律行为,征收方与被征收方之间是行政法律关系,二者处于不平等地位。集体土地被征收后转变

为国有土地,国家再通过出让或者划拨的方式转让国有土地使用权,如果严格遵照法律程序,房产开发商只有在取得国有土地使用权的条件下才能进行土地开发利用。但是,在对Z村的征地拆迁进行考察时发现,开发商普遍介入征地拆迁的过程,征地拆迁补偿协议最终在开发商与被拆迁农户之间签订,作为政府代理人的镇村干部在具体的协议谈判中发挥协调作用。

土地出让中的毛地交易是开发商介入征地拆迁过程的主要原因。土地出让包含净地交易和毛地交易两种模式,其中净地指的是已完成宗地内基础设施开发和场地内拆迁、平整,土地权利单一的土地;毛地指的是已完成宗地内基础设施开发,但尚未完成宗地内房屋拆迁补偿安置的土地^[12]。通过拍卖毛地,地方政府可以规避在征地拆迁中直接对农户的房屋进行赔偿一事,而是将此事转嫁给开发商。国土资源部、住房和城乡建设部2010年第151号文《关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》严格禁止“毛地”出让,但是根据我们在多地的调研情况来看,当前拍卖毛地的做法仍然普遍存在,特别是在地级市的土地交易市场中。Z村征地拆迁的项目宗地普遍采用了毛地出让的方法。

从实践考察来看,开发商还会在以下几种情形中介入征地拆迁过程。首先是在小城镇建设中,地方政府引进开发商的情形。S镇第一个商品房开发项目是通过镇政府主动引进目标开发商前来投资完成的,镇政府与开发商达成协议:开发商在规划开发的区域修建一条公路,这条路属于公益性质,开发商获得该区域土地开发权,这项实施权利的取得甚至是在土地出让以前,这就为开发商介入征地拆迁创造了空间。其次是开发商为获取开发项目,提前进入村庄与村民协商的情形。当前大量的土地开发项目,特别是小城镇建设中的开发项目,开发商之间的竞争不是发生在土地出让之时,而是在与政府达成合意时形成竞争,这为开发商介入征地拆迁补偿事宜的协商提供了动力。通过与村民签订征地拆迁协议,开发商一方面可以有力地参与获取开发项目的竞争,另一方面也为获取开发项目之后的工作奠定基础。最后是开发项目先占后批的情形,在该情形中亦是土地出让以前开发商与被拆迁农户之间即达成了“补偿”协议。

2. 新征地拆迁模式中各主体的利益表达

农民是被征地拆迁方。根据《土地管理法》第四

十六、四十七条的规定,被征地拆迁方有依法获得土地补偿费和安置补偿费的权利,两种补偿费标准都“由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定”。但是,在实践中作为被征地拆迁方的农户一般并不满足于依据法定标准提供的补偿,他们希望获得尽可能高的补偿。正在开展征地拆迁工作的Z村,农民表现出漫天要价的姿态,以致于村干部戏谑地说,农民在征地拆迁补偿上属于“按需提要求”或者说是“有着一夜暴富的想法”。

开发商本不应该介入征地拆迁,但是在实践中却成了拆迁方。在Z村的征地拆迁过程中,拆迁补偿协议最终在被拆迁的农户与开发商之间签订,补偿形式多种多样,既可以货币补偿,亦可以还建房屋补偿,还可以两种方式各占一定比例进行补偿。开发商介入征地拆迁以土地开发项目利益最大化为目标,为实现该目标,他们一方面期望压低拆迁补偿标准,另一方面期望征地拆迁工作能够有效率地开展。

国家作为土地征收的法定主体,依然是征地拆迁中的重要主体。在我国当前的土地法律制度框架下,国家“垄断土地一级市场”^[13],征地拆迁完成后,地方政府可以通过对征地拆迁宗地进行招拍挂出让国有土地使用权以获取土地增值收益。不过在征地拆迁的实践中,国家(政府)主体的利益形式相对复杂:一方面,市、县政府通过征地拆迁以及后续的土地出让,获取土地出让金作为地方财政收入的重要组成部分;另一方面,在小城镇建设的土地开发项目中,乡镇政府通过征地拆迁,引入开发商开发建设,由此可以形成繁荣的小城镇建设景象,这可以直接转化为政绩工程,成为影响乡镇官员“职业生涯最为关键的因素”。^[14]

三、补偿标准的形成机制

在开发商介入的征地拆迁模式中,征地拆迁的补偿谈判在开发商与农户之间展开,镇村干部作为协调人在促成双方合意达成的过程中发挥关键作用。

1. 利益主体的谈判方法

被征地拆迁农户一般采用消极谈判和积极谈判两种方法。消极的谈判方法主要表现为对谈判本身采取回避态度,并且不轻易妥协,一般情况下农户提出一个较高的补偿要求之后,谈判就陷入僵局;而只要农户保证其房屋的事实存在,就具有极强的谈判

能力。原因在于2011年《国有土地上房屋征收与补偿条例》对行政强拆予以废止,改为由行政机关向法院申请强制执行。而事实上该条例出台以后,对于集体土地上的房屋一般也不再实施行政强拆,目前少量开展的强拆一般是以联合执法的形式对违章建筑的强拆。积极的谈判方法表现为主动介入到谈判中,并通过各种手段达成自己的利益诉求。当前,对于被拆迁农户而言最为有效的参与方法是上访,不论是镇村干部的协调方法影响到他们的利益,还是在签订了拆迁赔偿协议后发现别人的补偿标准更高而反悔,他们都会选择通过上访来解决。据S镇综合治理办公室工作人员介绍,该部门每年受理群众上访案件中50%以上属于土地纠纷案件,其中又以征地拆迁问题最多。到市里或省里上访,对于当地村民而言是一件成本小而收益高的事情,甚至有一些人学会了上访的策略,他们通过高举“土地被强征”或者“房屋被强拆”的旗号来引起相关部门的关注。以下简要列举Z村两例征地拆迁上访案例:

案例1:Z村一位张姓农户到省里上访,表示自己的土地被强征了,至今尚未拿到征地补偿款。但是实际的情况是,该农户与其哥哥之前就该宗土地存在纠纷,关于该宗土地的补偿款的分配二人一直无法达成协议,镇村干部多次介入调解无果。为此,村里决定对该笔征地补偿款暂时扣押,一是在这种情况下将征地补偿款交给其中的任意一人都会引发进一步的纠纷,二是村一级试图通过该方式给双方施压,希望他们早日达成补偿分配合意。

案例2:Z村的李姓农户长期坚持到镇综合治理办公室反映其房屋被强拆一事。实际的情况是,李姓农户通过一些渠道获知自己的耕地属于规划开发的范围后,在未办理任何手续的情况下在耕地上建成一栋两层的楼房,后来在区里组织的联合执法行动中作为违章建筑被强制拆除。事实上,该农户早在两年前的征地拆迁项目中就获得了新的房屋,并已入住,她本来想通过“种房子”在将来的征地拆迁中获得更多的补偿。

开发商的谈判方法。开发商实际上早已完成其成本预算,他能够给予被征地拆迁户多大程度的补偿,在其与农户协商之前已经确定,当然他希望通过谈判尽量降低补偿标准;开发商还希望缩短征地拆

迁的时间,保证其资本盈利的高效性。在Z村的征地拆迁实践中,为了使拆迁工作有效开展,开发商返聘一些卸任的镇村干部,让他们作为开发商代表与农户进行协商,从而增加谈判的有效性。开发商为降低其支付的拆迁补偿常采用一些策略性的方法,其中“阴阳合同”是最常使用的方法。所谓阴阳合同,指的是开发商与被拆迁农户就拆迁补偿事宜签署两份合同,一份是可以公开的合同,另一份是隐秘合同,一般情况下前者的补偿标准低于后者,开发商希望藉此公开合同产生影响效力,从而为降低补偿标准奠定基础。

当前乡镇一级没有参与到征地拆迁补偿的经济利益分配中,开发商介入征地拆迁以后,镇村干部在开发商与农户之间就征地拆迁补偿协商事务发挥协调作用。镇村干部一方面需要给农户做工作,在一般说服沟通无效的情况下,村一级常采用在一些事务上对村民设卡的策略性方法,以此给一些农户施加压力。另一方面镇村干部有时亦需要给开发商做工作,由于关涉土地开发的大量事务开发商都必须依托镇村干部进行,因此由镇村干部对开发商展开工作相对容易。

2. 利益主体反复协商与补偿标准的达成

一两次的协商通常并不能够达成征地拆迁补偿协议,协议的达成往往是开发商与被征地拆迁农户之间多次互动的结果。农户将自己与开发商之间的谈判称为“玩心机”的过程,也就是说,在谈判之中双方都持有各自的主张,与此同时也要了解对方的心态和底线,然后通过数次的讨价还价,拆迁补偿的标准最终得以确立。在这个过程中镇村干部的协调发挥关键作用。

一般情况下,征地拆迁项目确定之后,对此项目负责的镇村两级干部首先会组织村民小组会议。村民小组会议既可以是组员代表会议,也可以是组员全体会议,在会议上传达征地拆迁的相关信息,听取村民的意见。而具体补偿协议的达成还必须逐户开展工作,谈判工作有的时候是村民、镇村干部和开发商代表都在场的情况下进行,更多的时候则表现为镇村干部对群众开展工作,通过给群众说理以降低其补偿预期。在镇村干部与群众的谈判达成一定的补偿标准之后,镇村干部再与开发商进行沟通,开发商如果认同该标准,农户与开发商之间的补偿合意达成,反之,则无法达成,这个时候镇村干部也会给开发商做工作,让他们适当抬高补偿标准。不过,

从 Z 村征地拆迁的实践来看,由于开发商介入征地拆迁的积极性高涨,有一些开发商会绕过镇村干部直接与农户展开协商。

谈判是建立在一个给定的补偿标准之上的,这个标准是当地征地拆迁补偿的一般标准。被征地拆迁农户会在这个给定的标准上加码,普遍的情况是农户提出的要求非常高,导致农户与开发商之间的利益协商需要僵持一段时间。一旦发生农户提出的要求过低的情况,农户会很快反悔,不仅如此,有一些农户甚至在已经签订了协议并执行完毕的情况下反悔。如此,则导致农户与开发商之间在征地拆迁补偿一事上的协商反反复复,难以形成稳定的协商结果。以下案例是一个典型的体现。

案例 3:李某是 Z 村六组农民,2010 年征地拆迁的项目涉及她家一套一层两间的房屋,当时该房屋的作价只有几千元。由于其弟与村干部的关系要好,李委托其弟与村干部协商,希望能够获得较一般标准高的补偿。2010 年 S 镇的拆迁项目补偿标准一般是拆迁房屋与还建房屋按照 1:1.1 的面积比进行赔偿,如果拆迁房屋本来是沿街,则补偿门面还建房。为此,村干部找开发商进行协商,最终李某获得了 3 间门面房的补偿(被拆迁的两间房屋并不沿街),这是当时最高的补偿标准,3 间门面房总价值 60 多万元。在项目开发完成之后,李某顺利地搬进住进新居。但是 Z 村的拆迁项目还在继续,并且在新的开发项目中,拆迁补偿标准又提高了,现在李某听说别的地方补偿标准更高,遂开始后悔,认为当初的拆迁项目给予自己的补偿标准太低。为此,她多次以拆迁补偿协议非她本人签订为由到村委会反映问题,并到镇综合治理办公室反映问题。

一个征地拆迁补偿协议的达成要经过反复多次的谈判,并且双方主体需要在谈判的过程中把握对方的心态。对于农户而言,一方面他们希望通过征地拆迁活动使他们尽可能多地获利,另一方面他们也担心自己提出的要求过高而让开发商无法承受;对于开发商而言,一方面他们对于自己可承受的赔偿标准的最高限度已非常确定,另一方面他们又极力去把握农户的谈判心态和底线。镇村干部则在二者之间斡旋,一方面给农户做工作以降低他们的补偿诉求,另一方面给开发商做工作以提高他们提供的补偿标准。不过谈判也可能产生补偿协议无法达

成的结局,在这种情况下开发商就会重新选择投资地点,原先选定的土地可能因此丧失开发机会,而在这个时候原先出高价位的农户则往往后悔莫及。以下案例展示谈判未能达成补偿合意的情况。

案例 4:蔡姓农户的房屋已有 40 多年历史,3 间瓦房,建筑质量差,如果他直接出售自己的房屋只可以卖几千元。2007 年 S 镇建文化园小区的时候需要征收他的宅基地及房屋,他当时提出的要求是补偿 3 套 120 m² 的商品房,并补偿给他一些装修费(约 5 万元),按照 S 镇当时的房价,蔡主张的补偿近 100 万元。在多次协商未果的情形下,开发商放弃了这片区域的开发,选择到别的地方进行开发。开发商退出之后蔡姓农户非常后悔,他主动找到开发商,希望开发商可以回去开发原先的区域,但是开发商已经投资另一个项目了。

四、新型征地拆迁模式的实质与后果

在开发商介入的征地拆迁模式中,补偿标准是由农户与开发商协议确定的,该模式下农民在获取补偿一事上的谈判能力越来越强,农民由于征地拆迁获得的补偿越来越多。我们应当如何看待这些变化?

1. 新型征地拆迁模式的实质

与笔者所讲的“新型征地拆迁模式”相对而言的是“严格按照法律规定的征地拆迁模式”,即村庄的征地拆迁工作应首先由地方政府完成征地拆迁工作,然后由开发商通过土地出让程序获得国有土地使用权并进入开发。但是 Z 村的实践所呈现出来的“新型征地拆迁模式”与“严格按照法律规定的征地拆迁模式”很不相同,具体情况如下:

首先,在拆迁工作中将农户与开发商推到谈判的平台上。从这一点来说,Z 村的征地拆迁与城市房屋拆迁具有了相同的形式,即补偿标准通过拆迁方与被拆迁方的谈判取得,这也使得 Z 村的拆迁实践具备了一些市场化的特征。这一点实际上使得 Z 村的征地拆迁实践与主流研究探讨的改革主张相符,当前主流的改革主张认为农村房屋拆迁应当走市场化的机制,“政府只是市场规则的制定者,它只能在拆迁人与被拆迁农民发生矛盾时充当调停人的

角色”^[15]。

其次,在拆迁补偿协议达成的前提下,征地问题顺势而解。在征地拆迁中农民利益考量的核心是作为地上附着物的房屋的补偿问题,所以一旦达成了对房屋拆迁补偿的协议,那么关于土地的补偿问题即变得相对容易了。并且地方政府依然通过土地出让获取土地财政收益,只是这种收益与按照法定程序征地再出让土地以获得的土地财政收益存在差异,一者是出让“毛地”的价格标准要远低于出让“净地”;二者是在上文列举的开发商介入征地拆迁的其他路径中,后期的土地出让不再规范进行,所以在实践中有些土地出让程序被称之为“走过场”,在这种情形中由于没有真正的市场竞价,地方政府只能参照一般标准获取土地出让金。

通过这种新的征地拆迁模式,如果拆迁协议达成,似乎能够造就一个多方主体共赢的局面:地方政府依然能够获得土地出让金,乡镇政府能够通过土地开发创造政绩工程,农民获得了高额的补偿金,而开发商亦获得了开发土地以获取商业利益的权利。然而,实际情况要复杂得多,我们需要对这些利益关系进行深入梳理与细致分析。

首先,当前农民通过与开发商协商获得的高额拆迁补偿,实质上是土地增值收益的一部分。如果征地拆迁严格按照法定程序进行,则土地上的增值收益可以简单看作是政府获得的土地出让金收入减去其支出的征地补偿成本的所得值,其中土地出让金是在土地招拍挂市场上获得的竞价性收益,也基本上是开发商为获取国有土地使用权而支付的成本的全部,而按照法定标准执行的征地补偿是一种弹性空间极小的补偿方式。在征地拆迁的法定模式下,土地增值收益为政府独享,即使是农民的房屋也只是按照土地上的附着物来进行补偿。但是,在开发商介入征地拆迁后的征地拆迁模式中,开发商支付的总成本中有很大部分用于对农民的房屋进行补偿,而这种模式下的补偿标准远远高于法定标准。事实上,开发商是一个具备经济理性的主体,不论是哪种模式,其计算的是取得国有土地使用权的总成本,而不考虑其支付的对价最终在政府和农民之间如何进行分配。由此可知,开发商介入征地拆迁以后,实质上不是由开发商为农民征地拆迁补偿买单,而是政府主动压缩其获取的土地增值收益,而将其中的一部分用于提高被征地拆迁对农民的

补偿。

其次,认识土地增值收益的实质是讨论增值收益分配问题的前提。土地经济学原理表明,本文所阐述的土地财政意义上的土地增值收益实质是建筑地段的地租收益,按照马克思的地租理论,对建筑地段地租产生决定性影响的是土地的地理位置,此外土地固定资本的增加也会提高建筑地段的级差地租^[16]。贺雪峰的研究则阐释了我国土地增值收益的特殊性,其研究表明我国土地增值收益由两部分构成:其一是建筑地段土地的级差收益,其二是由于“用途管制,国家实行偏紧建设用地供给,而使建设用地市场相对稀缺所形成的建设用地相对于农用地的增值收益”^[17]。建筑地段土地的级差地租主要是一种“外力增值”,其实质是由于社会性投资产生的外部性后果,其中“社会性投资包括交通、通讯、环保、能源等基础设施的建设,商场、银行、工厂等工商业投资的发展,医院、学校等公共事业设施的健全”^[18],由此可知,建筑地段的级差地租实质上是社会发展的总成果在该土地上的利益辐射,该利益形成与土地使用权人的努力无关,而与社会的整体发展直接相关。从这个意义上讲,当前农民通过与开发商之间进行谈判,获取高额的征地拆迁补偿,其实质是对社会发展的总成果的分割。

2. 开发商介入征地拆迁的后果

首先,在该模式下,作为被征地拆迁方的农户开始分享土地的增值收益。当前的主流研究认为,通过这种方式让被征地拆迁农户分享土地增值收益是对其利益的维护。然而,由于土地增值收益是社会发展的成果而非个体努力的成果,让被征地拆迁农户分享过高的土地增值收益不见得合理。更为重要的是,城市的扩张只会将其发展成果辐射到城市边缘一定区域的土地上,这意味着全国绝大多数农户都无法通过征地拆迁分享土地增值收益,只有极少数处于特殊区位的农户能够实现该收益分享,这对被征地拆迁农户分享土地增值收益的公平性提出了质疑。由此,本文认为土地增值收益应当为社会共享,而不应当成为少数人的利益。

其次,新的征地拆迁模式使得征地拆迁补偿标准呈现个体化特征,失去了原先统一化的标准。有人会认为,这种模式为农户个体利益的表达创造了空间,必将有利于征地拆迁工作的开展,但是实际的情况却正好相反,在失去统一化标准的征地拆迁补偿

偿协商中,协商的细节增多,农户个体的谈判能力凸显,使得征地拆迁补偿的协商成本增加,在实践中也体现出征地拆迁工作更加难以开展的情况。并且,这种模式下的补偿协商并没有受到法律规范的调控,因而其公平性难以保障,在实践中常常是强势的被拆迁户获利更多,而被征地拆迁中的弱势群体可能发生利益受损。再者,在新征地拆迁模式下的征地拆迁亦规避了法律规范,这也意味着征地拆迁中的主体难以援引法律强力作为支撑,这实际上为黑灰实力介入征地拆迁创造了空间,即合法暴力的缺失为非法暴力的登场创造了空间。

最后,开发商介入的征地拆迁模式损害了基层政权的合法性。虽然进行利益协商的主体为开发商和被征地拆迁的农户,但是镇村干部作为基层政府的代理人在征地拆迁补偿协议协商中发挥至关重要的协调作用。然而在当前的征地拆迁模式下,补偿标准呈现个体化和不稳定性特征,即使是已经达成补偿协议的农户当事人,在获知新的补偿标准后,亦会认为自己获取的补偿过低,产生了相对的利益受损感,农户会将这种“利益受损”归咎为镇村干部的责任,因为其开发与开发商之间的补偿协议是建立在对镇村干部的信任基础之上的。因此,在开发商介入的征地拆迁模式中,基层政权的合法性也会遭受损伤,这可能产生的进一步的影响是,一方面国家自上而下的政策难以通过基层政权在村庄中执行,另一方面会产生基层社会的稳定危机。

五、结 论

上文的分析表明,当前征地拆迁中的基本矛盾表现为农户获取高额征地拆迁补偿的诉求与该诉求无法获得充分实现之间的矛盾,而该诉求的实质是被征地拆迁人对由于土地性质转变带来的土地增值收益的分割诉求。本文通过对土地增值收益本质的分析表明,土地增值收益是社会发展的总体成果在一定土地上的利益辐射,而非被征地拆迁农户的投入所致,由此,对于土地增值收益应当进行“涨价归公”的分配^[19]。从这个意义上讲,我国《物权法》和《土地管理法》相关制度对农村房屋的征地拆迁与城市房屋拆迁进行区别规范,对征地拆迁实施标准化补偿等措施均体现了土地增值收益“涨价归公”的基本原理,因而,我国征地拆迁工作的开展应当继续严

格遵守这些法律规范,而在实践中出现的开发商介入征地的情形应当受到严格制止。并且,从实践经验来看,补偿标准的提高并没有解决当前征地拆迁的困境,相反可能培育出“土地食利者阶层”^[16]。

当然,在征地拆迁中也要高度重视对被征地拆迁农户合法利益的保护。征地拆迁完成以后,农民的生产生活受到严重影响,特别是在当前国家对农民的社会保障力度较弱的阶段,对被征地拆迁农户法定利益的维护是关涉其生存发展的重大问题。关于被征地拆迁农户合法利益的保护,需要从制度和实践层面探索多样化的征地拆迁补偿方式。

关于我国征地制度的完善,本文主张应当坚持现行的土地增值收益归国家所有的基本制度原理,对于征地拆迁补偿有必要通过地方性规范进一步明晰。征地拆迁补偿规范的制定与实施应当坚持以下基本原则:首先,征地拆迁补偿规则需要不断细化。对于农村房屋的拆迁补偿,由于对象物本身的差异性难以形成单一的补偿标准,不断细化的补偿规则可以使补偿更为公平。其次,征地拆迁补偿需要有一定的弹性空间。正是由于征地拆迁补偿难以形成一个客观公平的补偿标准,具备一定弹性空间的征地拆迁补偿在实践中才具有可操作性。最后,征地拆迁补偿规则需要具备执行力。当前征地拆迁遭遇的困境很大程度上是由于补偿标准缺乏执行力造成的,征地拆迁补偿规则只有通过地方政府在实践中严格规范的实施才能够发挥其制度效应。

参 考 文 献

- [1] 王才亮,王令.房屋征收与拆迁[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [2] 周莉.论我国土地征收中公共利益的法律边界[D].武汉:华中师范大学政法学院,2009.
- [3] 崔建远.房屋拆迁法律问题研究[M].北京:北京大学出版社,2012:236-247.
- [4] 王克稳.改革我国拆迁补偿制度的立法建议[J].行政法学研究,2008(3):3-8.
- [5] 张云华.城镇化进程中要切实保护农民土地权益[J].发展研究,2010(12):105-107.
- [6] 陈辛一,高伟.论征地、拆迁中农村集体土地权益的司法保护[J].调研世界,2005(8):18-21,40.
- [7] 郭晓.征地补偿中相关利益主体的博弈分析[J].中国市场,2014(12):120-121.
- [8] 张爱平.城郊征地利益相关主体利益博弈研究[J].学习月刊,

- 2011(5):137-138.
- [9] 杨涛,施国庆.建设征地中相关利益主体利益关系探析[J].农村经济,2006(2):19-21.
- [10] 吴黎.征地过程中的各方利益主体博弈分析[J].湖北农业科学,2013(16):4023-4026.
- [11] 鲁金萍,蒲春玲.土地征用储备中地方政府与农民的博弈行为浅析[J].农村经济,2006(1):35-36.
- [12] 百度文库.生地、熟地、毛地、净地的区别[EB/OL].(2014-06-15) [2012-11-17]. <http://wenku.baidu.com/view/2b4f01d5195f312b3169a552.html>.
- [13] 陶然,汪晖.中国尚未完成之转型中的土地制度改革:挑战与出路[J].国际经济评论,2010(2):93-123.
- [14] 周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(2):132-143.
- [15] 乔桂银.对农村征地拆迁中存在问题的分析和建议[J].毛泽东邓小平理论研究,2005(8):23-27.
- [16] 周诚.土地经济学原理[M].北京:商务印书馆,2003:323.
- [17] 贺雪峰.地权的逻辑 II:地权变革的真相与谬误[M].北京:东方出版社,2013:38.
- [18] 陈柏峰.土地发展权的理论基础与制度前景[J].法学研究,2012(4):99-114.
- [19] 孙中山.三民主义[M].长沙:岳麓书社,2000:200.

Developers Intervene Land Acquisition: Formation Mechanism and Practical Consequences

——Based on the Survey of Z Village, Northeast Hubei

WU Qiu-ju

(Law School, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

Abstract In land acquisition and demolition, the legal relationship is between the state and the right subjects, which is administrative legal. Field research found that the current land acquisition and demolition often involves three types of subjects: farmers, developers and the government. Because the developers are involved in land acquisition and demolition, compensation standards of land acquisition gradually transformed from standard developed by the government to standard formed through consultation between farmers and developers. The study shows that negotiating ability of farmers is trained in the current interest game mode, and the landless farmers are becoming the sharer of value increment income of land. Lack of adjustment measures will lead the group into land rentier class.

Key words land acquisition and demolition; land acquisition compensation standard; value increment income of land; land rentier class

(责任编辑:陈万红)