

农地征收中的各利益主体分析

作者：王全弟 李云波

作者单位：复旦大学法学院

出处：东方法学 2009 年第 1 期

内容摘要：农地征收涉及的利益主体有两大类：私人利益主体和公共利益主体。私人利益主体有四方面：官员、开发商、村官、村民，这四类主体之间的实际获益存在着差序格局。对公共利益主体的认识，不应仅局限于一元主体论，而应采多元视角，可把公共利益主体划分为享受主体、识别（判断）主体、实现主体、保护（救济）主体。在当前，对公共利益进行明确规范是完善农村征收制度的各个方案中最具可行性的一个突破。

关键词：农地;征收;利益;主体

正文：

农地征收过程中，涉及利益关系众多且复杂，利益冲突尖锐且激烈。笔者认为，对征地过程中实际所涉的各方利益主体进行区分、比较，考察他们的利益机动与现实中的利益分配情况，并对各方的利益状况进行评价，对解决这些冲突和矛盾，完善农地征收制度，构建和谐的社会关系具有重要意义。目前已有学者对农地征收所涉及的各利益主体进行了划分，但各有不同。李长健等学者将其划分为五大类，分别是政府、企业、村集体、农户、其他利益相关者。^[1]毛振强等学者将其划分为三大类，分别是农民集体组织、土地征收者（一般是政府部门）、土地开发商。^[2]笔者根据《物权法》第 42 条的规定，将其划分为两大类：私人利益主体和公共利益主体。其中私人利益主体又包括官员、开发商、村官、村民，公共利益主体又包括享受主体、识别主体、实现主体、保护主体。下面分述之。

一、私人利益主体

“利益的基本单位当然是个人”，^[3]利益必须能够降落至私人方具有意义。在农地征收过程中，所存在的利益是基于被征农地本身在公共利益化之前所放射出的各种利益，围绕这些利益的，主要是私人利益主体，他们分别是：官员、开发商、村官、村民。

[1]李长健、徐海萍、辛晨：《权力、权利和利益的博弈——我国当前土地征收问题的法律与经济分析》，《经济体制改革》2008 年第 2 期。

[2]毛振强等：《土地征收和出让中不同集团利益取向的理论分析——兼论对耕地保护的影响》，《中国土地科学》2008 年第 3 期。

[3]张晓明：《伟大的共谋——市场经济条件下的利益关系研究》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 161 页。

（一）官员

1.利益描述。（1）政治利益。城市扩张、开发区建设等等往往被视为政府官员的政绩指标。这使得一些政府官员在其任期之内极力追求这些目标，大规模的征收农地。这些可能会给政府官员带来暂时的政治利益，使其官职得到升迁，却可能给当地社会带来严重的冲突。

（2）支配差价。通常所谓的农地征收实际上存在两个环节：征收和转让。这本身是一个低价买、高价卖的过程。政府以极低的补偿代价取得土地，然后再以相对较高的市场价格转让其建设用地使用权。中间的差价为政府所留存，从而实际上为官员所直接支配，随之而来的便是由于监管不力而产生的挪用乃至贪污。（3）收受贿赂。即使是以相对高的市场价格转让，这些被征农地也可能会意味着一个个巨大的商机。一些开发商为争得这些机会，常常会以贿赂的方式获取建设用地使用权。（4）后续管理收益。一个公共建设项目开发建成后，不论它被用作何种经营，都必然处于政府的管理之下，政府对其都将获得长期的管理收益。^[4]官员在其中将会“大有作为”。（5）奢华享受。一些官员为建豪华办公楼，大规模征收农民土地，其政府办公场所占地面积之大，修建的气派和奢华程度令人咋舌。（6）官员经商。有的政府大面积征收土地，名义上是建造办公楼，却在其上建设商业楼房，并以市价面向社会公开出售，官员在其中充当了商人的角色。

2.利益评价。之所以把官员，而不是政府列为私人利益主体，是因为在理论上，政府是公众的代表，政府的利益在逻辑上归属于社会公众，它本身并不具有独立的利益诉求。而在现实生活中，作为政府职能实现者的官员，却具有双重身份：一方面，他们的工作被赋予了实现公共管理和公共利益的目的；另一方面，作为一个具体的私人，其又有许多独立于政府的私人利益追求。这是一对巨大的矛盾，官员时刻处于这种矛盾之中，其行为既受到来自制度的制约，又受到个人利益的驱使。当个人利益的要求强烈到足以胜过制度的约束力的时候，其行为便更多地带有私利目的而非公益目的。这其中产生的问题便是：如何使制度的约束力既能有效地阻止其对公众提出有害的私人利益要求，又能满足其对公众无害的私人利益要求，并且通过这种满足，激励他在制度的范围内更好地为公共利益服务。

在中国社会科学院“当代人民内部矛盾研究课题组”2003年的一项社会调查中，党政干部（官员）以59.2%的比例被视为“改革开放以来受益最多的群体”。^[5]据此，卢斌把官员划分到“绝对获利群体”（强势群体）之中。^[6]不管调查反映的真实程度有多少，官员获益是个不争的事实，而且还可以肯定，这些获益中的大部分都不是制度所明确肯定的。从整体而言，上列六种利益仅仅是官员借助公权力所谋取私人利益的部分而非全部。严格说来，这六种利益都为制度所反对，但却都未被制度所有效制约。官员的政绩与城市的开发建设密

切关联，国家整体上追求效率优先，在这样的背景下，官员在征地建设中的一些有失公平的行为在最大程度上被制度所漠视。由于国家垄断土地市场，只有代表国家的政府才有资格直接进入土地市场，制度赋予了政府强势的议价能力，在这种情况下，巨额差价的生产理所必然。

鉴于土地市场完全由国家垄断所产生的官民争利状况，不少学者建议应当允许农民直接进入土地市场，将矛盾转至农民与开发商之间，政府只在其中充当中间人的角色。^[7]这样的建议将使官员群体失去一个巨大的利益来源，势必会受到他们坚决的抵制。

（二）开发商

1.利益描述。（1）争取到一个商业机会。获得某宗土地的使用权和开发权，这对任何一个开发商而言都意味着巨大的商机。（2）政府出面进行强制拆迁。^[8]多数情况下，官员会动用大量公权力资源帮助

[4]此项参考了李长健的总结。参见前引[1]，李长健等文。

[5]转引自卢斌：《当代中国社会各利益群体分析》，中国经济出版社2006年版，第67页。

[6]同上书，第66页。

[7]前引[2]，毛振强等文。

[8]此处参考了李长健的总结。参见前引[1]，李长健等文。

开发商解决拆迁问题。借助政府的强力解决拆迁的难题，这极大地降低了开发商的成本。（3）低价取得建设用地使用权。由于在招商引资过程中广泛存在急功近利心态，政府在将征收的土地转让给开发商时，常会开出超低的价格。甚至有些地方政府向开发商承诺免费提供土地。这使得部分开发商并不太关心商业经营，因为随着地价的陡增，只需将该宗土地使用权一转手，获利便可能远远超过经营收益。

2.利益评价。最大程度的谋利是商人的天性，相对于官员的私人利益而言，开发商的上述利益与其本身的社会属性更加相符。不管上述利益是否符合规范，可以肯定的是，商人的上述利益的实现均取决于官员，而非取决于被征地农民。“利之所系，情之所趋”，这就决定了开发商天生的是“官员友好型”，而不是“农民友好型”。同样的，官员上述利益的实现也离不开开发商。由于征地过程中只需要向农民支付补偿价，而非市场价，因此官员通过征地卖地过程进行套利以及由此而衍生的各种隐性私人利益的实现，全赖开发商而非农民。所以官员天生是“开发商友好型”，而不是“农民友好型”。如此一来，官员与开发商便结成了紧密的利益同盟，农民反而成了与其世代耕种的土地上所产生的利益无关的第三者。当然，在官、商之间也存在着持久的冲突。孙立平指出，“腐败有一种欲罢不能的性质”，^[9]商人在向

官员投桃报李的那一刻起，便不得不拿出更多的精力来应付官员。商业本身是温和的，无害的，^[10]一旦遇到强权，它也只能甘败下风。从这个意义上，相对于官员来说，我们不能更多地去苛责商人。

理论上，商人并不直接与农民发生关系，因为征地是官员的事，发生在官员与农民之间；开发是商人的事，发生在商人与官员之间。然而事实却并非这么简单，在征地价格尚存争议甚至农民尚未享受到任何补偿的情况下，开发商便基于官员的承诺在被征土地上开动机器。此时开发商与农民多会呈现剑拔弩张之势。开发商与农民，这一对本来在理论和程序上不会发生碰撞的主体，因为官员而相互遭遇了。

（三）村官

1.利益描述。（1）经济利益。主要体现在两方面：一是直接占有或支配依法由农村集体经济组织所有的征地补偿款；二是截流、私分应归农民个人的各种补偿款项。（2）政治利益。村官在征地过程中往往被政府官员用作工具，要积极配合官员的行动，其行为要符合官员的要求，这对其村官稳坐乃至日后的升迁都是一个重要的表现机会。

2.利益评价。严格说来，“村官”不是一个法律用语，只是一个通俗概念。理论上，“村官”是指村民委员会成员，他们是通过村民选举而产生的，其利益应与村民一致，其行为应对村民负责。但实际上，“村官”的选任更多地渗入地方官员的意志，其利益更多是与地方官员一致，其行为更多是对地方官员负责。

村官与村民的对立，其根源仍然是“权力”——未受到有效制约的权力，其原因仍然是制度——不合理不完善的制度。《土地管理法》及《土地管理法实施条例》，明确规定了土地补偿费归农村集体经济组织所有，若农民需要安置，安置补助费支付给农村集体经济组织。^[11]以此看来，村官实际占有农村集体经济组织所有的征地补偿款是合法的。问题出在对这部分款项的分配和使用上。就实际情况而言，由农村集体经济组织所有的这部分土地补偿费，由于缺乏具体有效的监管措施，很多流入村官个人手上。除此之外，本属于农民个人的青苗补偿费和地上附着物补偿费，也时常被村官以各种名目扣减。这些利益数额之巨，使得很多人发出“宁做村长，不做市长”的感慨。

（四）村民

[9] 孙立平：《博弈：断裂社会的利益冲突与和谐》，社会科学文献出版社 2006 年版，第 315 页。

[10] [美] 艾伯特·奥·赫希曼：《欲望与利益——资本主义走向胜利前的政治争论》，李新华、朱进东译，上海文艺出版社 2003 年版，第 52 页。

[11] 《土地管理法实施条例》（1999 年）第 26 条。

1.利益描述。(1) 应得利益：地上附着物补偿费；青苗补偿费；安置补助费；对集体所有的土地补偿费的期待利益；其他，如拆迁补偿费、社会保障费等。(2) 实得利益：集体所有的土地补偿费被村官控制，其利益期待难以实现；地上附着物补偿费、青苗补偿费、安置补助费被层层扣减，到手无几；时常存在对各种补偿费用尚存争议，或者补偿费未支付之前即遭到野蛮拆迁，强行去除农作物的情况；安置承诺多为泡影；利益受到侵害之后缺少有效救济途径。

2.利益评价。在农地征收过程中，农民始终处在利益层级结构的最底层。有学者尖锐指出：“在政府与开发商的土地交易中，农地权利人被排除在利益主体之外，其权利不断遭受侵害已成为当前社会矛盾最严重，公权力侵害私权利最集中的问题。”^[12]

即使严格按照现有的制度给农民以最大程度的补偿，这也是一场无异于掠夺的不等价交易，更何况既有制度规定的农民应当享受到的利益，也被层层侵吞。孙立平认为，和谐社会的基础即在利益均衡，利益均衡的关键是利益协调机制，协调机制的基础在利益表达和博弈。中国已进入利益博弈时代，但利益博弈的主体发育得极不均衡，强势过强，弱势过弱。^[13]官员当属“强势过强”之列，农民当属“弱势过弱”之列。在农地征收问题上，如果农民不能真正进入到一个平等的博弈制度环境，则任何保护被征地农民的口号都是空谈。不少农民在既有的制度上对自己应得的利益大胆提出了主张。这些努力取得了一些成果。比如，有的农民要求分配村集体所有的土地补偿款，这促成了国务院 2004 年第 28 号文件的出台。^[14]其后，《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第 24 条也明确肯定了村民要求分配土地补偿款的权利。^[15]有的地方政府还对土地补偿款的发放比例作出了明确规定。如《山西省征收征用农民集体所有土地征地补偿费分配使用办法》(2005 年)便规定了村集体经济组织向村民分配土地征收款时，按不低于 80%的比例发放，村集体经济组织只能留存不超过 20%的补偿款。并且还规定了平等分配原则，即不应划分老户、新户、女儿户以区别对待，也不应按性别区别对待。^[16]但这些文件效力层次低，适用范围窄，难以对全局发挥根本性作用。

(五) 利益差序格局

至此，我们可以肯定地说，在农地征收和转让的利益分配过程中，在上述四类私人利益主体之间存在着一个差序格局。^[17]可对其作这样的描述：以被征农地为利益放射的中心，围绕该中心一圈一圈漾开去的私利主体依与该利益相关联的密切程度由里向外依次是：官员、开发商、村官、村民。官员处于获利的最高层，开发商处于获利的第二层，村官处于获

利的第三层，村民处于获利的最底层。实际上本来直接占有土地，直接享受该土地上利益的农民，在征地过程中，其地位反而被边缘化了，成了“靠边站”的人。这至少与农地征收法律、政策所再三呼吁的要保护被征地农民利益的精神相违背。另外依《公务员法》，官员应当“清正廉洁，公道正派”，不应当“贪污、行贿、受贿，利用职务之便为自己或者他人谋取私利”。^[18]可知官员本不应在征地中获取私人经济利益。依应然状态，其获利尤其是经济上的获利应当是零。依《村民委员会组织法》、《土地管理法》、《物权法》等法律，村官应当“办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务”，^[19]不应当“贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用”。^[20]可知

[12]冯秋燕：《不动产征收冲突的法律制度性成因及化解路径分析》，《法学杂志》2006年第5期。

[13]前引[9]，孙立平书，第3—23页。

[14]《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）第15条。

[15]《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》（法释[2005]6号）第24条。

[16]《山西省征收征用农民集体所有土地征地补偿费分配使用办法》（山西省人民政府令第182号，2005），第4条、第11条、第12条、第13条。

[17]本文对“差序格局”一词的使用，只是一种买椟还珠式的词语借用。至于差序格局的本来意义，参见费孝通：《乡土中国·生育制度》，北京大学出版社1998年版，第24—30页。

[18]《公务员法》第12条、第53条。

[19]《村民委员会组织法》第23条。

[20]《土地管理法》（2004年修正），第49条；《物权法》第42条。

村官也不应有独立的利益追求，其以村官身份的获利尤其是经济利益也应当为零，但考虑到村官身兼村民的身份，其以村民的身份是可以追求并获得相应利益的，暂且将其列在官员之前，尽管这多少有些牵强。土地一旦被征收，则为国有财产，政府在向开发商出让建设用地使用权时，应本着“国有财产神圣不可侵犯”的原则，最大程度地实现被征土地的价值，而不应低价转让。但即使如此，对开发商而言，其至少会取得一个可能是巨大的商业机会。因此，开发商的应然获利层次排在官员和村官之前。对村民而言，因为其直接占有、使用、收益拟被征土地。土地征收，原则上将只是使村民对该土地的利益形态发生变化，也就是从土地利益转化为其他利益，如各种补偿费、补助费乃至就业安置等等。如果可以量化的话，其利益总量在原则上不应降低。所以，在不考虑政府作为一个独立的获益主体的前提下，在上述所列四类私人利益主体中，村民的获利应当排在首位。这样，我们就可以勾画出一幅应然的利益差序格局：^[21]在应然的利益差序格局中，各私人利益主体的获利顺序依次是村民、开发商、村官、官员。不仅如此，在应然的差序格局中，农民和其他各利益主体之间所获得

的利益比例关系，更应该大于甚至无限大于实然格局中的那种比例关系。因为根据上面的分析，官员在应然格局中的获利应当是零。这种应然状态的描述决非农民乌托邦式的幻想，也决非仅依公平正义的抽象原则所作的规划，而是基于规范所产生的逻辑结果。但是，现实的制度和现实的征收，两者之间差别为何如此之大呢？

考夫曼曾说，法是当为与存在的对应。没有法律理念，便没有法律规范，没有法律规范，就没有法律判决，也就没有法的现实化。但是仅从法律理念不能产生法律规范，仅从法律规范不能产生法律判决。^[22]制度所构造的应然体系，总需要执行者将其现实化。制度与其现实化之间存在着某种紧张关系。这种紧张关系的大小来自于制度的合理与否及其精细化程度。一个不合理的制度即一个与存在脱离对应关系的制度，对现实生活的规范作用会非常有限甚至难有用途。一个符合理念但缺乏可操作性的制度，张力过大，反而可能会使该制度的作用在实际中走向其目的的反面。

对农地征收而言，官员的贪腐，开发商的奸诈，村官的蛮横都只是一种表象，而非导致这种应然与实然分野的根本原因，它们都只是制度的绑缚不牢所引发的人的恶行的天然释放。我国当前的《宪法》、《土地管理法》、《物权法》、《刑法》等一系列的相关规定，已在外观上形成了一个符合保护农民利益这一基本理念的制度框架。然而这个制度框架既没有有效束缚住公权力的滥用，也没有赋予被征地农民有效的利益表达机制与救济手段。这种状况需要改变。

二、公共利益主体

在现实的农地征收过程中，农民对土地的私人利益为制度明确规定，公共利益也为制度所明确规定的。那么在农民的私人利益与社会公共利益之间，是否就存在必然的对立关系呢？笔者的回答是否定的。首先，从应然角度上讲，农民的私人利益会因为合理的征地补偿而得到满足，这样农民就不会起“冲突”之意。其次，从反面观之，征地目的既为社会公共利益，由于农民也属于社会公众的一部分，本身也应该能够享受到这种利益。因此，他们的利益甚至有与公共利益相一致的成分。

既然如此，在现实中，却又为何广泛存在着被征地农民的各种形式的对抗呢？不少学者把这种对抗归结为公共利益与私人利益的冲突。但这种分析是偏离问题重心的。确实存在着冲突，而且这种冲突经常发生在被征地农民与政府之间，但这两者的冲突并不代表私人利益与公共利益的冲突。

[21]所谓的“应然”，包括两个层次。在法律理念和法律规范之间，理念为应然，规范为实然，此为第一层

次。在规范与现实生活之间，被规范所构画的社会生活图景是应然，而实际发生的社会生活则是实然，此为第二层次。此处的“应然”，当在第二层次上理解。

[22] [德] 阿图尔·考夫曼：《类推与事物本质——兼论类型理论》，吴从周译，学林文化事业有限公司1999年版，第3章。

决定农民和政府间冲突关系的是这样两种利益：农民的个人合法利益与掺了水分的公共利益。如图1所示。

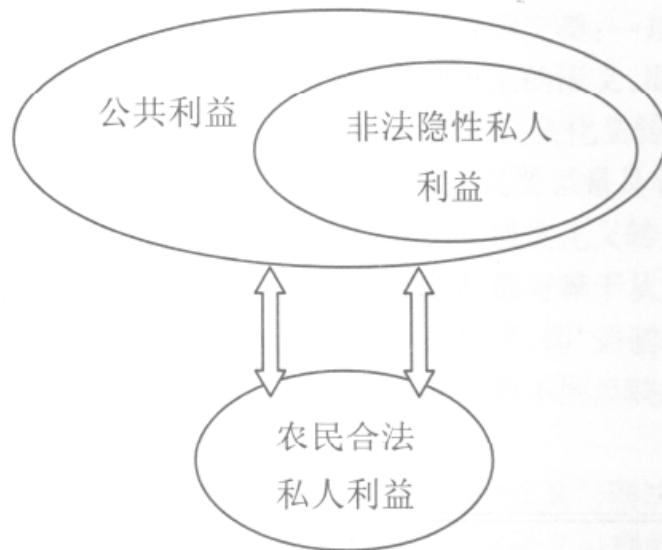


图1 征地中的利益冲突实际上是私人利益与“掺了水分的公共利益”的冲突决定农民和政府间冲突关系的是这样两种利益：农民的个人合法利益与掺了水分的公共利益。如图1所示。

农民的个人合法利益是在阳光之下的，是由制度明确规定了的。尽管公共利益也为制度所规定，但其内容的不确定性，导致了在大多数情况下，它仅仅是一具外壳，里面所包裹的是官员、开发商、村官的私人利益。由于官员、开发商、村官在征地过程中的私人利益并未被法律所肯定，是见不得阳光，隐而不显的。因此，可以把它们这种私人利益称为非法隐性私人利益。

可以发现，面对涉及如此众多的农民的重大利益的问题，法律对“公共利益”规定得越模糊，农民的权利保障就越薄弱，其利益受到损害的可能性就越大，其对政府的信心就越小。在这种模糊语言的张力之下，官员会更加长袖善舞，开发商会更加的振振有辞，农民则会更加无助。“公共利益”，多少罪恶假你名而行！

精细的法律规定会使它的作用更容易发挥，这是一个不言自明的道理。看一看为什么我国司法解释如此之多及其在实践中所发挥的作用如何之大就知道了。在征收法条文精细化的过程中，立法者不应因为对一些词语如“公共利益”难以界定而不去界定。难以界定并非不

能界定。王利明言，界定公共利益：物权法不能承受之重。^[23]其根本理由，即是界定公共利益的困难。但在农地征收中，公共利益是一个永远也绕不开的话题，尽管笔者赞同在《物权法》出台时基于各种因素暂时不对公共利益作明确界定，但这并不意味着笔者赞同公共利益在制度和现实生活中一直信马由缰地奔走在官员和开发商的利益旷野之中。

笔者认为，在当前，对公共利益进行明确规范是完善农地征收制度的各个方案中最具可行性的一个突破口。从宏观上放开农村土地市场，政府在土地市场中退出，或者大幅度提高征地补偿款等等方案，因其可能引发剧烈的变动，至少在目前不具有多少可行性和现实性。但从公共利益的界定入手，则不会引发太剧烈的制度变动。并且，由于直接涉及现实操作，现实生活对清晰界定公共利益范围的迫切性要远远超过对放开农村土地市场等要求的迫切性。相对于那些宏观的改革来说，公共利益的界定是包含着“远虑”的“近忧”。根据目前的研究成果，对那些宏观改革方案，仍然存在着各种巨大的争议。但对于法律应当界定公共利益这一点，已基本达成了共识，所争议的仅仅是如何来界定的问题。立足于这一共识，尽可能早地对公共利益作出清晰界定，应当是顺应潮流的。

[23]王利明：《界定公共利益：物权法不能承受之重》，《法制日报》2006年10月21日。