# 现行土地征用制度存在的问题探析

来源：网络 作者：梦里寻梅 更新时间：2024-01-09

*[摘要]依据市场 经济 理论 、公共管理理论和管 理学 理论，我国现行土地征用制度在实践中存在着供地与用地脱节，土地价格严重扭曲，政府职能越位，管理缺乏 科学 性，政府的宏观调控机制难以实现等诸多 问题 。而解决这些问题的关键在于充分发挥市...*

[摘要]依据市场 经济 理论 、公共管理理论和管 理学 理论，我国现行土地征用制度在实践中存在着供地与用地脱节，土地价格严重扭曲，政府职能越位，管理缺乏 科学 性，政府的宏观调控机制难以实现等诸多 问题 。而解决这些问题的关键在于充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用。

[关键词]征地；供地；政府职能；土地价格

目前 ，我国建设用地使用者获得集体土地使用权的过程一般是：首先，国家凭借征地权将集体土地变为国有土地；然后，国家再通过出让或者划拨等方式提供给使用者使用。也就是说，土地的使用者与土地的最终提供者——集体土地所有者，不是直接交易者，而必须通过中间人——国家。这样就容易造成供地与用地脱节，土地价格严重扭曲，农民集体缺乏市场主体资格，政府职能越位，管理缺乏科学性，政府的宏观调控机制难以实现等问题。

一、供地与用地脱节

征地和供地的分离，使国家提供的土地或供给大于需求，或需求大于供给，难以实现平衡，造成要么国有资产的大量流失和土地资源的大量浪费，要么不能满足土地使用者的需求，最终 影响 我国的经济 发展 和 社会 主义 现代 化建设的进程。

目前，各地以发展经济为名，凭借征地权，大量设立开发区。据国土资源部统计，全国共有各级各类开发区3837家，平均每个省(自治区、直辖市)有100多家，仅浙江一省就有各类园区和开发区800多个。一些省会城市或稍大一些的城市，其开发区数量常常多达五六个。开发区的面积也越来越大，近年新设立的开发区，其面积已从当年的1平方公里、几平方公里发展到现在的动辄十几、二十几平方公里。据不完全统计，全国各类开发区规划面积达3.6万平方公里，超过了全国现有城镇建设用地总量，供给远远大于需求。

二、土地价格严重扭曲

在征地过程中，国家是买者的垄断；在供地过程中，国家是卖者的垄断，缺乏市场机制，土地价格发生严重扭曲。 供地价格也以难按市场价格执行。国家——实际是地方政府凭借垄断权，确定土地价格随意性大。因为政府供地目标的多重性，各地大量采用划拨方式供地，不愿意用出让方式供地，即使采用出让方式供地也往往采用协议方式，不愿意用市场机制发挥较充分的招标、拍卖、挂牌等方式。据《审计署关于国土专项资金试点审计情况的报告》，截至202\_年底，鞍山、济南、深圳三城市土地资源市场配置率仍很低，对地价确定的约束不够。三城市202\_年、202\_年协议出让国有土地的宗数、面积分别占总宗数和面积数的98.97％和96.2％。招标拍卖挂牌出让的不足5％。另有数字显示，截至202\_年年底，全国总土地出让量为30万公顷，仅占城镇用地总量的5％，在全国范围内有2/3左右的新增土地仍采用行政划拨手段配置。另外，即使将来采用市场机制发挥较充分的招标、拍卖、挂牌等方式出让土地，在政府垄断下，所形成价格的合理性，还有待于 研究 。

三、政府职能严重越位

根据市场失灵理论，政府应在以下几个方面发挥作用：提供公共物品或服务；校正外部效应；维持有效竞争；调节收入分配；稳定经济。政府应从具体的市场行为中分离出来。然而在这里，政府的行政职能与市场经济行为合为一体，政府职能严重越位，容易产生以下问题：

1．政府寻租

目前，分灶吃饭的财政体制，使地方政府经济利益独立化，地方政府的财政收入与本地的经济发展水平呈正相关。农用地转为建设用地一般可以获得更高的收益，保护耕地具有较大的外部效益。一些地方政府，为了尽快发展壮大本地经济，在与其他地方政府的竞争中吸引更多的资源，不惜以土地为代价，甚至违法大量征用农民的土地，低价提供给开发商使用，而把保护耕地的任务推给社会，不利于耕地保护，使整个社会的利益受到损失，而且容易引发政府的土地违法活动。目前，各地的圈地热的背后往往都有政府的参与和支持。

2．政府官员寻租

(1)追求政绩。根据政府失灵 理论 ，我们知道，政府天生具有不讲成本的特性，政府行为也缺乏利

润的含义，他们追求的往往是规模的最大化。一些政府官员为了显示政绩，片面强调GDP的增长和地方财政收入的增加，建造形象工程。现行的土地征用制度成为他们达到上述目的重要手段。凭借征地权，随意圈占农民的土地，或者用于房地产开发，或用于招商引资，或者用于建造超标的宽阔马路等等，任意扭曲土地的价格。某市为了吸引 工业 投资，狠压地价，征用一亩土地的费用大概需要5万元，而工业用地的地价才2～3万元。

3． 企业 寻租

企业寻租就是企业为了获得尽可能多的价格低、质量优的土地所采取的行动。企业的寻租活动，不但会扭曲土地资源的配置，而且会损害分散的消费者、寻租行为的失败者以及没有进行寻租的企业的利益。对消费者来说，寻租企业会把其寻租成本加入产品成本中，从而强加给消费者；对于其他企业来讲，他们为了从政府手中获得更优惠的土地，必然会开展寻租竞争，引发第三方资源配置的扭曲。

四、管理缺乏 科学 性

1．管理模式倒置

征地的审批权在中央政府和省级政府，征地量大，审批人员不可能到实地进行审核，往往依赖报件进行审批，审批流于形式；具体的操作和监督在地方各级政府，不利于调动地方对违规占地的监督积极性，管理模式倒置。同时，这种模式也不利于被征土地的及时审批。在现实中，一些地方政府违法先提供土地建设用地使用权，后办理土地征用审批手续。征地审批不及时是造成上述现象发生的原因之一。

2．职能交叉重复，权力分配不合理

土地利用的规划，农用地转用的审批，征地的审批，土地利用计划等职能交叉重复，而且审批权都集中在中央和省级土地管理机关，权力分配不合理，不利于地(市)和县级土地管理机关职能的发挥。土地利用规划和土地利用计划是宏观管理土地的主要手段，其审批权可以放到中央和省一级的土地管理部门；农用地转用必须符合规划和计划的要求，其审批权可以放在低一级的土地管理机关——地市级土地管理机关；征地的审批是较具体的行政行为，可由县级土地管理机关行使。这样合理划分土地利用规划、土地利用计划、农用地转用和征地的作用及其审批权，有利于充分发挥各级土地管理机关的作用。

3．交易费用高

所有征用土地的报批要到中央和省级土管部门；涉及农用地的要办理农用地转用审批手续，征地审批手续；土地征用后，还要通过土地出让、租赁、作价入股或者划拨等方式才能提供给土地使用者使用。在这个过程中不仅程序多手续繁琐而且浪费了大量的人力、物力和财力。

五、政府的宏观调控机制难以实现

政府对国民经济和土地进行宏观调控，所采用的主要措施之一是增加或者减少土地的供给。 目前 ，国家提供的新增建设用地的来源主要是征用农民集体的土地。当国家增加土地的供给量时，就大量征用农民的土地；当国家减少土地的供给量时，就减少土地需求的审批，减少征用农民的土地。这种在计划经济体制下形成的征地——供地制度难以实现对市场经济的宏观调控。其表现是：国家对土地的供给一放开就乱，供给总量往往远远大于需求，供地结构严重失调；国家对土地的供给一控制就死，正当的需求也难以得到满足，制约了我国经济建设和 社会 的正常 发展 。上个世纪末和现在正在进行的针对圈地热的治理整顿，就说明这一点。

通过以上的 分析 ，我们可以看出，现行土地征用制度存在的主要 问题 是：市场机制发挥不充分，市场在土地资源的配置中没有起到基础性作用；政府干预太多，不但进行宏观调控、制定执行土地利用总体规划和土地利用计划，而且对每一宗地的利用进行审批管理、征地的审批、农用地转用审批等等；征地与供地脱节，征地的目的是供地，征地和供地是一个大系统中的两个子系统，我们必须把他们纳入到一个系统中来 研究 。所以，对土地征用制度进行改革和完善的最主要的指导思想和措施是，尽可能引入市场机制，充分发挥市场在土地资源配置中的作用；正确分析界定政府在土地征用制度中的作用，将政府的活动严格限制在其职责范围内，并合理划分各级土地管理机关的职责，充分发挥各级土地管理机关的作用。

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！