论农地征收补偿标准之争的契约解

李子乐，胡中华

摘　要：农地征收补偿标准已经成为我国农地征收问题中的“戈尔迪乌姆”之结。其实，农地征收补偿标准之争的实质是被征地农民能否重建生活的确定性。由于不能证明自身正当性以及让被征地农民重建生活确定性，农地征收补偿标准的“技术解”注定失灵。建立完善的协商参与程序、寻求利害相关者共识的“契约解”才是回应农地征收补偿标准问题、减少农地征收纠纷的关键。

关键词：农地征收补偿标准；技术解；契约解；协商参与

中图分类号：F301.4　**文献标识码**：A　**文章编号**：1671-0169(2018)03-0168-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.03.032

一、引　言

在我国，农地征收行为引发诸多社会矛盾，俨然成为一个社会问题。关于农地征收纠纷频发的原因，学界与政府有关部门基本形成共识，即补偿标准过低[1](P100－101)。由于农地征收补偿标准过低，被征收农民未能获得公平的补偿，以致他们“就业无技术”、“进城无社会保障”，生活水平下降乃至无法维持。为了维护自身权益，一些地方的被征地农民与当地政府、征收执行人之间频频发生激烈的对抗与冲突，造成群体性事件。可以说，农地征收冲突频发是我国当前农地征收模式的必然结果。但是，我国现代化建设需要加快城镇化，城市的扩张使得一些农地被征收成为不可避免的事情。为了解决农地征收矛盾，唯一的出路似乎就是提高农地征收补偿标准。按照学者们的建议，通过合理、公平的征收补偿保障被征收农民的生活水平不下降，甚至提高，可以减少或者消除农地征收冲突。政府也逐渐接受了这种解决农地征收矛盾的思路。2004 年 10 月 21 日，国务院出台《关于深化改革严格土地管理的决定》，同年 11 月 3 日，国土资源部发布《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》，对征地补偿予以规范。这两个规范性文件均认为原有的征地补偿标准过低，均要求逐步制定各县（市）耕地的统一年产值标准和征地区片综合地价标准，并且按照这些标准对被征地农民与农村集体经济组织予以补偿。除此之外，“土地补偿费和安置补助费合计按 30 倍计算，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，由当地人民政府统筹安排，从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴”。不过，这种补偿标准似乎并没有被被征地农民和社会所接受。在一些地方，被征地农民依然感觉到自身权益没有得到完全的保护，生活水平有所下降[2](P50－57)，乃至出

基金项目：国土资源部法律评价工程重点实验室 2017 年度开放项目“公法私法交融视域下不动产权利登记制度”（CUG-FP-1701）

作者简介：李子乐，中国地质大学（武汉）公共管理学院硕士研究生（湖北 武汉 430074）；胡中华，法学博士，国土资源部法律评价工程重点实验室研究员/中国地质大学（武汉）公共管理学院法学系副教授

现了多起因拆迁征收引发的自焚事件①。从耕地年产值倍数法到征地区片综合地价法，农地征收补偿标准的变迁并没有为农地征收补偿赢得合理性的名誉，学者们仍在就“何谓合理的补偿”问题提出相关的建议与技术方案，如征地区片综合地价补偿法、耕地综合价值的土地征收补偿、基于市场价格的征收补偿法等[3](P110－14)[4](P330－335)[5](P60)。但是，就在被征地农民与学术界为农地征收补偿标准过低而愤愤不平的同时，一些地方却出现因征地拆迁一夜暴富而带来人生悲剧的畸形事例。这些地方的某些被征地农民获得了巨额的补偿资金，他们将这些巨额补偿资金不是用于提高自身知识与道德修养、用于提升自身就业技能的培养方面，而是挥霍于“黄、赌、毒”上，最后造成家破人亡、家人反目成仇的惨剧。这些巨额补偿资金带给他们的并不是幸福，而是厄运[6](P130)。这些地方农地征收补偿标准不是过低而是过高了。金钱没有给这些被征地农民带来幸运。尤其是在一些经济发达的大城市近郊区或者城中村，还出现土地食利阶层。在获得巨额土地征收补偿后，这个阶层依赖房屋出租、过着不劳而获的奢侈生活[7](P33－35)。总之，关于农地征收补偿标准，似乎出现了某种悖论：大多数失地农民抱怨标准太低，补偿太少；给予少数失地农民的补偿，标准太高，补偿太多。农地征收补偿标准之争，成为一个“戈尔迪乌姆”之结[8](P8)②。为了解决包括农村土地征收矛盾在内的农村土地问题，2015 年 2 月 27 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定，开展土地制度试点改革工作。此后，国土资源部下发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革试点工作实施细则》（国土资发［2015］35 号），强调“完善土地征收补偿标准”，“合理确定土地补偿费和安置补助费标准”。各个试点地方也在农村土地征收补偿标准制定上下功夫，希望制定出利益各方都满意的标准，但也未明文突破年产值 30 倍的上限。可见，关于农村土地征收补偿标准之争，问题依然在原点：多少补偿才是合理的？

如何确定农地征收补偿标准，现有研究成果可以分为两类。其一，主张使用数字化技术方案测定；其二，主张采取参与协商形式确定。这种提供各种技术方案以确定精确的农地征收补偿标准与数额的方式可以称之为农地征收补偿标准的“技术解”；通过参与协商、寻求形成农地征收补偿标准的共同意识、达成相应征收补偿契约的方式称之为农地征收补偿标准的“契约解”[9](P32－38)。两者之间的根本性差异在于：技术解纠缠于精确的数字方案而契约解关注持续地参与、沟通与交流。农地征收补偿标准问题是更庞杂、繁复的农地征收问题的分支。精确的数字化标准或许可以保证土地被征收农民获得相应的一次性补偿，但不能保障他们能够自如地应对获得补偿款项后已经发生巨大变迁的社会环境。契约解抛却农地征收补偿中冷冰冰的数字之争，强调被征地农民与政府、社区之间的持续互动、参与和合作，参与各方对自己和他人都负有相应的义务与责任，持久性地解决因农地征收带来的各种物质和精神上的问题。正是两者之间的差异决定了农地征收补偿标准应该适用契约解而非技术解。

本文首先拟分析农地征收补偿标准之争背后的实质问题，即失地农民生活确定性丧失后能否重

① 参见最高人民法院：《关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知》（2011 年 5 月 6 日）。

② “戈尔迪乌姆”之结，系对难以解决的问题的比喻。传说位于小亚细亚北部城市戈尔迪乌姆的卫城宫殿里放有一辆战车，车辕与车扼之间用一个紊乱的绳结连接，谁能把车扼的结解开谁就是亚洲之主。但许多自信有智慧的人试图解开此结都以失败告终。当亚历山大来到戈尔迪乌姆卫城宫殿时，他凝视绳结，猛然间拔出宝剑，手起剑落，绳结崩碎。但是，亚历山大只是击碎了绳结，并没有解开它。

建以及如何重建的问题；其次，检讨农地征收补偿标准技术解对于解决该实质问题的失灵及其原因；再次，分析运用契约解方案解决农地征收补偿标准之争问题所具有的有效性，本文认为通过被征地农民参与农地征收过程及其补偿标准的决策，共同构筑征收补偿标准的认同与服从意识，从而降低农地征收冲突的广度与烈度，维护征地片区的和谐与稳定。在前文论证的基础上，本文进而讨论了建构保障失地农民参与农地征收决策与善后处置的具体方式、路径等程序性制度。

二、农地征收补偿标准之争的实质

从表面上看，农地征收补偿标准之争不过是征收人与被征收农民之间就确定农地征收补偿数额而发生的争议，是一种单纯的利益之争。但是，如果撕开被金钱利益所伪装的面纱，发现问题并非如此简单。农地被征收后，征收人不会将之闲置不用。事实上，伴随农地征收的就是城镇化——城市的扩张。与此同时的，就是商业化，商业机会的大量涌现。现阶段，大量的中国人还是愿意居住、生活在城市之中。因为城市提供了农村所不能提供的诸多生活、工作与学习的机会、便利。这些机会、便利条件作为公共产品，非征地片区的民众可以利用，征地片区的民众也可以利用。这意味着农地被征收不仅仅给非征地片区民众带来了利益，也给被征地农民带来利益。他们因农地被征收而失去的农耕劳作被另外的一种工作机遇——工厂劳动所取代。在生命历程的纵向意义上，他们从农地被征收而获得的利益可能远远多于因此而失去的利益，被征地农民并没有理由反对农地征收、反对城市化。但是，农地征收过程中频发的冲突与纠纷本身就说明部分被征地农民并不认为农地征收对他们带来的利益超过对他们的损害。整体意义上利益超过损害的事实并没有确保每一个被征地农民同样地获得超出损害的利益。对于被征地农民而言，征收农地改变的不仅仅是他们的生产方式，更是全方位社会环境。社会背景的变化实际上是从一种确定性的生活方式到一种不确定的生活方式的变化。这种变化的形式主要有：

一是从确定的农耕生产转变为不确定的雇佣劳动。在农地未被征收之前，农民依靠农地进行农业生产劳动维系自身生活。这种生产方式是确定性的。千百年来，中国普通的农民就是依赖土地而生存，没有太大的变化。只要农地存在，农民就不用担心或甚少担心失业与农业收成。特别是农业税费改革后，农民种地，不但不用缴纳农业税费，还能够获得一定的补贴。在农闲时农民可以外出打工挣钱。打工不成，可以返家继续从事农业生产。这种确定性的生产方式不仅维系了农民生活，还保障了农民的幸福。但是，农地被征收后，失地农民的生产方式将发生巨大的变化，失去原有的确定性。他们不得不依靠与雇主之间的雇佣劳动关系来保证他们的就业。雇佣劳动关系充满他们所不能应对的不确定性。一旦雇主转业、亏损或者破产，劳动关系被解除，失地农民就将失业。这种充满不确定性的劳动关系是失地农民此前未曾体验过的，也未曾学习过应对的策略。如果没有外来帮助，农民肯定不愿意承担这种不确定性的生产风险。被征地农民要确保将来的生产没有这种不确定性或者消除这种不确定性，最佳的对策就是在征地之时要求征地人支付更高的补偿资金，以保障其即使失业也不会降低其原有的生活水平。这正是征收补偿高企的主要原因。

二是从确定的人际关系转变为不确定的人际关系。人作为一种社会性动物，每时每刻都在和他人进行各种内容的交往，缔结或者消散各种形式的人际关系。人不仅需要与他人进行一定的沟通，建构人际关系，更需要从他人对自己的认同中获得稳固的自我认同，过一种有尊严的生活。这对人际关系提出了相应的要求。人际关系的内容必须是高质量的，具备高度信任感的。“人际之间的互信关系，都是每个人在与他人的相互交往或互动关系中建立起来的”[10](P32)。对于被征地农民而言，随着农地征收的进程，他原有的生产、生活环境的改变，他原有的确定的人际关系也随着发生改变。在传统中国农耕社会中，农民的人际关系的基础是血缘与地缘。由于农村人员流动性远远低于

城市人的流动性，农民的人际关系远较城市人人际关系稳定、牢固。尽管人际之间也有矛盾、计算，但是由于这些人际关系是稳定、确定的，农民通过长期的交往逐渐学习到应对的方法。农地被征收后，被征地农民被重新安置，无论是留在原地还是远走他乡，他们的人际关系必定会发生巨大变化，原有的安全感、信任感都遭受消蚀，难以恢复或者无法恢复。我们可以看到，“在中国一些城镇中，无论是在私人住宅还是公共场所，都使用了安全保卫，并实行了严格的出入控制制度，包括出示出入证的规定。而且，在许多新建的高档住宅区内，房地产开发商都设置了不同的安全设施，如安装了保安门窗、安全隔离带和监控录像等”[10](P95)。这些安全措施与安全设施说明中国城镇中不安全感的增加，也说明城镇人际关系中互信程度的减少，意味着在城市中，建立稳固的人际关系的难度在增加，成本也在增加。

生产与生活中确定性的丧失对于被征地农民的影响甚大。他们周遭环境的巨大变化引发他们所处的社会共同体也发生巨大变化，大大地增加了他们生产风险与生活风险。简单地讲，农地被征收后，被征地农民的周遭不仅发生自然环境的变化，更发生人文与社会环境的变化。被征地农民原有的人际交往、生产与生活都发生在征地之前的人文社会环境、场所之中。这些社会环境、场所构成他所处其中的共同体。他从中获得相应的自主性、归属感和人际关系的真实性、相互性。这些真实的人际关系使得他有了安全感、获得自我认同。农地被征收后，周遭环境的变化带来共同体的变化，他被迫与他原来的共同体分割，导致他原有的人生价值、经验与知识失去指引未来生活的意义。在他失去自我认同所需要的社会环境时，他还失去了在原来的共同体中获得的信誉等社会资本。这些具有高度价值的东西是社会交往的润滑剂，可以避免他在人际交往中的各种麻烦，帮助他获得各种机会，因而对于维系他的生产与生活足够的重要。例如，一个有信誉的农民可以很轻松地从共同体中获得生产所急需的资金。但是，发生征地后，由于共同体的变化，这些具有高度价值的东西，包括他的信誉等随着这种变化而可能丧失。这意味着如果他不能够及时地重新建立自主性、互信的人际关系等，他的生产与生活将遭遇或大或小的麻烦，从而增加了相应的风险。

总之，农地征收不仅带给被征收农民的补偿，更带来社会环境的全新变化。对他们而言，这种变化意味着一种全新的不确定性的生产方式与生活方式。农地征收补偿标准之争折射出被征地农民对于未来不确定生活的一种恐惧与害怕。他们期望以更高的补偿标准、更多的补偿资金维系原有的生活水平、各种人生价值。

三、农地征收补偿标准问题技术解的失灵

如何确定农地征收补偿数额，学者们提出了各种各样的技术方案，如基于耕地综合价值、基于信息不对称假设下的市场机制、模拟市场机制的收益还原法、基于可持续发展及模糊实物期权双重视角等[11](P3-10)。这些技术方案可以帮助我们更好地认识到农地的价值以及农地被征收对于被征地农民利益的影响，从而使得我们更深刻地意识到农地征收补偿对于被征地农民的重要性。遵照这些技术方案给予他们相应的补偿，将会减少农地征地冲突与纠纷。但是，源于农地征收对被征收农民带来的影响的全方位性，技术方案不能解决农地征收补偿标准之争，更不能解决农地征收的全部问题。基于此，农地征收补偿标准问题技术解一定会失灵。这种失灵的原因与表现形式主要有以下方面。

1. 技术解不能提供正当性理由证明自身的主张。正当性理由是其所欲证成的主张、观点的基础。接受者基于对其的认可、认同进而赞成、服从相应的主张、观点。一个没有正当性理由支持的主张或者观点不能够取得其应有的认同与服从，其要么被人们所抛弃，要么只能通过暴力而被实践化。基于正当性理由对于相应的主张或者观点的重要价值，正当性理由也被称之为主张或者观点的

“道德勋章”。各种农地征收补偿标准技术解的共同特征就是认为现行的农地征收补偿标准过低，不能保障被征地农民在未来维持原有的生活水平。于是，他们借助各种技术设立一些参数，确定农地征收的应有标准。但是，这些参数的选定本身却非客观的，带有浓厚的主观色彩，充满不确定性。以基于耕地综合价值的土地征收补偿标准的技术方案为例加以说明。依据耕地综合价值确定农地补偿标准，需要测定耕地生态价值，而测定耕地生态价值普遍使用基于假设市场的条件价值评估法(Contingent Value Method，CVM)。该方法的实质在于，通过问卷调查方式了解、引导被调查者偏好，进而根据这些偏好来评估物品的非市场价值。其基本原理是：通过对一系列假设问题的回答，使被调查者表达出他们为获取或保存一定数量耕地生态环境功能而愿意支付的成本，或者不再拥有耕地生态环境功能而愿意接受的补偿，然后根据被调查者在假设市场中表达出的支付意愿或补偿意愿，建立数学模型，达到为非市场价值估价的目的[12](P33)。该方法具有一定的合理性，但存有关键性缺陷。其一，被调查者的表达失真。由于以回答问卷的形式进行的社会调查发生在一个较短的时段内，作如此重要的选择，被调查者往往因时间的短促而未经审慎地思考，其所做出的支付意愿的选择并不能反映耕地的全部生态价值。另外，对于许多农民而言，他们没有接受过正规的生态科学教育，因而可能根本就不了解耕地的生态价值为何物，要他们就耕地生态价值的支付价格做出相关的选择，他们就只能被动接受其他人的影响，特别是受到调查者对其就耕地生态价值的解释的影响而做出判断。这样的问卷调查的真实性、准确性的程度可想而知；其二，养老保险与就业保障的短时化。养老与就业应该是一个长时段的过程，应当以长时段的视角核算社会为此需要耗费的资金。正是养老与就业处于长时段的过程中，因而受到各种社会经济发展、文化变迁的影响。基于此，维持民众生活水准不下降的养老成本、就业保障成本仅仅具有相对性，处于动态调整之中。以当下短时段的平均水平为标准核算未来长时段的养老保险与就业保障的成本，难免出错。也就是说，短时化核算的养老保险与就业保障的总成本会无法满足被征地农民未来养老与就业的需要，从而导致他们生活水准的下降，激化社会矛盾，影响社会稳定；其三，生态价值私益化。耕地作为生态系统整体中的一部分，具有无可替代的生态价值。这种价值是环境公共利益，归属于社会整体，具有整体性、公共性，因而不应当被私益化，也无法私益化[13](P154－192)。但是，以耕地综合价值法核算耕地的各种价值并进而按照这种核算结果对被征地农民以及农民集体进行征地补偿，实际上把耕地的生态价值也补偿给被征地农民以及农民集体了，这就是把本为环境公共利益的耕地生态价值私益化了，从而损害了包括被征地农民在内的全体社会成员的环境公益。这一方法在可能保护被征地农民利益的同时却以损害社会整体利益为代价，显然并不可取。因为这些关键性的缺陷，以耕地综合价值确定农地征收补偿标准的方法无法确证自身的正当性，从而不能成为实践中的方法用于解决农地征收补偿纠纷。

2. 技术解不能解决对农地征收标准之争背后的实质问题，即被征地农民所担心的不确定性的问题。在回答农地征收补偿是否合理的问题之前，还有一个更为深刻的问题需要回答，即人类社会到底有无能力测算出在一个持续的不确定状态中维持一个人的生活所需要的金钱数额？为什么需要回答这一问题，原因在于补偿资金的价值有相对化的特性。给予被征地农民以一定资金的补偿尽管是必要的，但其本身并不是目的，至少不是主要目的。被征收的农地作为农民的财富、财产，是维系农民自由、平等和人身尊严等重要价值的必不可少的物质基础。当农地被征收后，如果不给予他们以相应的补偿，他们的自由、平等与人身尊严等价值支柱将失去客观基础，难以维系。为了维系这些人生价值的客观基础，必须对他们给予必要的补偿。但是，仅仅限于确定时间内的补偿，并不能确保其在生命持续的时间之流中能够一直保留这些人生价值。因为在其生命持续的过程中，其外部社会在不停的变化，这些变化与其所保有的物质基础之间发生互动关系，在增加或者减少相对价值。也就是说，在确定的时间所支付的确定数量的资金的相关价值在不停地发生改变。支付多少数

额的补偿资金对于被征地农民而言才是合理的，这一问题的答案中的参数不仅有资金支付之时被征收的土地的价值（包括对被征地农民而言的价值与对于征收人而言的价值），还有资金支付之后社会经济、文化等环境的变化。这些变化决定了补偿资金在未来的相对价值。不能精确地测定社会经济、文化环境对补偿资金相对价值的影响，就不能确定当下的补偿对未来而言是否合理。回答当下的征收补偿标准是否合理的问题，就需要问一问我们能否精确地度量社会经济、文化等环境在未来发生的变化。残酷的事实是人类社会发展的历程一再证明了人类无法精确地度量社会的变化。一个最近的事例就是无人精确地预测 2008 年爆发的全球性金融危机。因而就农地征收补偿标准而言，既然人类不能测定社会经济、文化在未来的发展变化，意味着我们无法根据社会经济、文化环境的变化而确定当下应予支付给被征地农民补偿资金的标准。无论我们当下向被征地农民支付多少数额的补偿资金，都无法确保其未来的生活水平一定不下降。保证被征地农民生活的确定性，必须让他们能够参与到社会管理中，包括对农地征收的决策过程中，通过参与而可以表达自身的利益诉求，从而在一种动态调整中获得安全性、确定性。

总之，农地征收补偿纠纷发生在社会领域，是一个社会问题，不是单纯地使用技术解就能够解决的。

四、农地征收补偿标准契约解的有效性

现行的以过去式的农地使用价值为基准的技术解无法克服被征地农民就土地被征收后生活水平的下降带来的恐惧感，使得被征地农民对于土地被征收后的未来生活失去确定性的信任。对于被征地农民而言，由于无法确定未来的生活是否幸福，因此，他们宁愿生活在当前的状态之中，即土地未被征收前的生活。因为，这样至少可以确定他们的生活水平不会下降。另外，由于许多地方在征收土地的过程中发生了野蛮、暴力征收的情况，这更加剧被征地农民对于土地征收行为的猜忌。为了取得在土地征收中博弈的先机，对于被征地农民而言，他们宁肯反对土地征收，也不愿一开始就征收补偿进行对话与谈判。以技术手段解决土地利益冲突总是失效，而以契约方式解决农地征收补偿标准之争有技术解无法比拟的优势。总结起来，包括以下方面：

其一，契约解以一致同意确证农地征收的正当性。承认农民的主体地位，农民获得人格尊严，就会降低农地征收过程中的摩擦。反之，农民人格未被尊重，参与权利的缺失必定要求在经济补偿权利的实现中矫正。这势必迫使农民在农地征收过程中强化对补偿利益的诉求。意味着除了获得现时的即期金钱补偿外，被征地农民对农地征收所带来的社会公共利益不予关注。因为承认农地征收增进了公共利益，就必须承认农民放弃权利的特别牺牲中包含除了金钱补偿之外的公民责任。被征地农民应受到与其他阶层民众一样的对待与尊重。我国农地征收引发了诸多纠纷，拟被征收的农民未被平等的对待、未受到应有尊重是一个非常重要的因素。许多地方政府在制订城镇化规划时，为了减少农民参与对规划制订过程的干扰，不让农民知晓城镇化规划，更不愿意让他们参与到规划制订过程中。对于农民而言，他们只是在其耕种的土地被实施征收之前，才知晓由于城镇化的需要、建设公共道路的需要，他们将丧失其所耕种的土地。无论如何，自己所长期享有使用权的土地被征收，由其他人享有使用权，特别是许多土地被征收后，并非为了直接的、显而易见的公共利益，而是被用于开发商品房，被他人用于赚取巨额的利益，任何人都会产生一种被损害感。如果只能被动地接受这种不可避免地被征收的结果，这种被损害感会更强烈。当然，这种被损害感、无力保护自己财产的愤慨一定会激起被征地农民的反抗。相反，在制定土地利用规划之时就尊重农民的主体地位，让他们广泛、深度地参与到土地规划、土地征收的决策过程中，以平等协商的方式取得粗暴地命令，他们就从这种参与中收获到尊重感，体会到他们意见的不可或缺，正是他们的牺牲才能推进

城镇化的发展，使得包括他们自己在内的许多人因他们的特别牺牲而获得巨大的发展机遇，降低甚至消除对土地征收决策的敌视。

在参与农地征收决策过程中，农民、政府之间构建起一个平等的利益、思想交流与沟通的平台[14](P13－15)。在这个平台上，农民、政府就征收土地的决策展开交流与沟通，政府详尽地解释土地征收的理由以及对农民造成的不利影响的补救措施，说明这些措施的有效性，而农民则可以提出反对政府征收土地的理由或者质疑政府提出的补救措施的有效性，并进而提出自己的主张。通过这种交流与沟通，农民可以站在政府立场上理解土地征收决策的根据与理由，尤其是理解政府的土地征收补偿方案的合理性；当然，他们也可以就土地征收补偿方案提出相应的质疑，要求政府尽量地提高补偿数额以弥补土地被征收给他们生活带来的困难。同样，政府作为征收人，需要仔细地说明与论证做出土地征收决定的合法性、合理性。特别需要强调的是，政府部门必须解释为什么恰好是这些土地而不是另外的土地成为被征收的对象。因为对于农民而言，他们至少有一个道德直觉，即是他的土地被征收而不是他的邻居的土地被征收，这已经显示出他没有如同他的邻居那样被平等的对待。基于这种直观认知，他需要政府解释他被区别对待的理由。如果政府能够就征收土地以及他被区别对待进行合理的解释，就能够消除他心中的疑惑，他也就认同政府征收土地的决策。相反，如果他们的这种质疑没有被政府认真地对待、没有因政府的释疑而消除，这种疑惑就可能被放大、蔓延，以致政府的征收土地的决策本身成为被反对的对象。满足民众的参与诉求，通过政府与农民的协商提高土地征收决策的被认同度，从而使得该决策获得正当性。

其二，契约解以互惠性化解了被征地农民对未来不确定性的恐惧。契约解不仅承认被征地农民为社会公益做出的特殊牺牲，也要求政府对他们负有特殊的保障义务，政府必须持久地保障他们生存与发展的权益。被征地农民不仅在土地被征收之前可以借助参与平台就土地征收决策进行相应的协商、交流，而且他们还能够持续地参与到土地征收实施后的相关公共政策的决定过程之中，就他们的相关权益获得保护与保障而与政府进行持久性的协商，这样就可以保证他们不会因为土地征收过程的结束而陷于到无人照看的境地。持久性的协商过程的确定性可以消除被征地农民对未来生活的不确定性，保证他们的生活水平可以随着社会整体经济的增长而相应地提高。这种以契约解的方式解决土地征收矛盾，其实质就是一种互惠。

其三，契约解以信息交换的双向性保障农地征收决定的妥当性。任何政府，无论其所拥有的资源有多丰富、收集信息的能力有多强，就某项事务，它总有收集不到的信息，因而它根据不完备的信息做出的决策总有可质疑之处。况且在现实的世界中，拥有无限资源和超强能力的政府是不存在的。为了保障某项决策的妥当性，政府需要尽可能的、多渠道收集与决策有关的信息，避免因信息的盲区而匆忙决策导致的错误。在农地征收决策过程中，政府做出征收决策时也可能面临信息不足的困境，因而也可能会做出错误的征收决策。这在我国并不新鲜。媒体曾经报道过我国一些地方政府农地征收决策失误导致农地被荒芜、被征收人流离失所的情况。如果按照契约方式进行农地征收决策，以被征收人向政府交换的信息补充进去，就可以破解政府决策信息不足的难题。在承认被征收人享有参与农地征收决策的权利的基础上，政府在做出农地征收决策前，让被征收人和征收人之间就农地征收事项进行充分的协商，双方可以双向地、完全地交换自己对农地征收事项所享有的全部信息，彼此克服信息不足、不对称的缺陷。

五、农地征收补偿标准契约解的实现

当前，我国土地征收过程中乱象纷呈，究其原因，在于没有以契约解的方式征收土地。具体来说，就是被征收人自土地利用规划制定之始就没有参与其中，这就已经为后面的冲突埋下伏笔。到

土地需要被征收时，政府制定土地征收方案又没有吸纳他们参与决策，就自身权益可能遭受侵犯提出相应的诉求。直至政府发布征地公告后，他们可能才知晓自己享有使用权的土地已经纳入被征收的范围内，但此时，他们只能就公告中的补偿方式提出意见，法律没有赋予他们相应的异议权，因此，即便他们有不同的意见，政府可以听取，也可以拒绝。可以说，在土地征收的整个过程中，被征收人无权参与到征收决策中。他们和政府之间并不是处于平等的地位，就土地征收进行充分协商。2005 年 5 月 1 日起实施的《国土资源听证规定》第 19 条规定被征收人可以就拟征地项目补偿标准和安置方案申请听证，但是这一规定并未解决农地征收的实质问题。因为被征收人无权就征收项目本身提出相应的异议权以及获取司法救济的权利。这样，把农地征收纠纷简化为一个补偿问题，即补偿多少的问题，而实际上，农地征收问题首先应该是“应否征收”的问题，而不是补偿多少的问题。如果农地本身不应被征收，即使补偿再高，那也是对被征收人权益的侵犯。况且在我国，由于农地发展权程序性权能的缺失，农地征收补偿权也无法获得完全的救济。要彻底、有效地减少农地征收纠纷，保护农民合法权益，就需要从源头上阻止侵害农民合法权益的行为，尊重他们的主体地位，让他们自始参与到农地利用规划的制定、土地用途变更决策、农地征收决策与征收补偿与安置方案的制定过程中，以平等协商的方式解决农地征收过程中的各种矛盾与纠纷。现阶段，需要特别注意以下方面。

其一，民众参与政府决策与协商谈判能力的建设。民众参与土地利用规划的制定乃至作为被征收人与征收人就农地征收决策与补偿、安置方案的制定进行平等地协商谈判都需要他们具备必要的协商的能力，因为农地征收的过程其实也是一种利益博弈的过程，双方可能在法律的名义下就分配土地征收利益的分配进行协商。在博弈的过程中，博弈者需要具备相应的能力，能够用完整的论据和合法性语言合理地表达自身诉求，这样才能占据谈判的主动地位。如果民众不具备参与土地征收决策的知识，包括土地利用规划、土地法律与权利、组织动员等各种知识，就无法用法律权利的语言有效地表达自身的合法诉求，无法组织动员其他利益相关者，从而使自己的利益诉求失去合法性支持，也难以赢得社会的支持。即使被征收人能够被纳入到农地征收决策过程中，参与决定农地征收事项，参与决策能力的低下也使得他们只能基于政府作为征收人所提供的信息来做出是否征收的判断，因为作为征收人的政府拥有普通民众所不拥有的资源，包括人力、财力与知识。果真这样，被征收人参与农地征收决策与协商谈判将失去意义，注定是无效的。提高被征收人参与农地征收决策与协商谈判的有效性，就需要采取各种措施培养他们的参与政府决策与协商谈判能力，使他们学会以合法性的语言维护自身合法权益。

其二，培养积极维护农地权利的公民美德。维护权利是有成本的，甚至是非常高的成本，所以，许多人在自身权利遭受侵害后宁愿承受损失而不积极地抗争以维护权利。对于他们而言，这种选择是符合理性的。但是，对于社会而言，这种选择却是不合适的。因为他们不积极维护自身权利的行为助长了侵权人的气势，导致侵害他人权利的行为肆意蔓延，使得整个社会陷于到一种集体沉沦的状态之中。正是看到维护权利对于社会整体进步具有不可或缺的意义，耶林认为权利人不仅仅享有权利，更重要的是权利人还负有两种义务，“权利人对自身的义务——因为它是道德上的自我保护的命令，同时它是对国家社会的义务——因为它是为实现法所必须的”[15](P21)。权利人可以放弃自身所享有的权利，但不能放弃所负有的义务。因为权利人除了对自身负有义务外，还对社会负有义务，即“为权利而斗争”的义务。权利人必须履行这种义务。只有每个权利人不惜为了实现自身权利而斗争，社会才能形成尊重权利、维护权利的氛围，法律才能自我实现。在耶林看来，“如果说，国民对一平方英里的土地不问其价值如何必须保卫的话，而农民岂能不为一片土地而斗争呢？”[15](P22)其实，要求民众为了自身权利的实现而进行斗争，就是在鼓励、培养一种维护权利的公民美德。古往今来的无数历史告诉我们，“当社会中每个自我都是一个改进的中心，社会中就有无

数改进的中心”[16](P242)，一个公民的自我进步推进了社会整体的进步。同样地，在权利保护领域，每个公民为维护自身权利采取各种积极的行为构成社会整体保护权利的进步。社会的进步离不开具有美德精神的公民的积极参与。

虽然农地征收决策会牵涉到每个被征收人的切身利益，但是出于各种原因，或缺乏能力、或觉得个人力量太小，一些被征收人会选择不参与到决策过程中，成为一个“搭便车者”。毕竟，参与农地征收决策与协商谈判需要耗费参与者大量的精力与时间，甚至还有金钱。一旦遭遇到野蛮拆迁与征收，还会有人身与财产危险。在农地征收过程中，为了保护自身合法权益而参与到征收决策与协商谈判过程中，也意味着一定的牺牲，因而也需要参与者具备相应的公民美德与公共精神。只有把参与农地征收决策与协商谈判当做一件超越个人利益的事情，不惜个人的小利、私利，参与者才能勇于承担共职责。这需要具备公民美德。但是，“公民美德不是能从书本上或从授课中习得的，它是一种需要特定的道德品质的能力，即一种归属、认同某个社会的情感，这个社会的命运在生死关头。公民美德包括一切远离仅仅关心个人利益而转向关注公共目标的归属感”[17](P50)。培养积极维护农地权利的美德精神，需要农民参与到农地权利保护的实践之中。因为在从事农地权利保护的实践时，农民所关注的不再仅仅是自身的权利、自身的利益，而是要合理地衡量社会公共利益、农民集体利益以及自身权利；不再以自身的利益偏好为评价农地征收方案合适与否的标准；不再将自己视为外于社会的原子人，而是社会中的一份子，认为有利于社会整体的农地征收行为必定有利于自身。允许农民参与农地征收决策使得他们得以跳出个人狭小的利益范围，用大范围的社会整体利益去评估农地征收中各种举措，包括征收补偿措施。更为重要的是，通过参与农地征收实践，被征地农民感受到自己地位的重要性，不再是一个被动接受、服从他人与政府相关决定的人，而是一个自我决定自身权利的人，他的决定对于社会具有相应的影响，甚至是举足轻重的影响，因而对于社会，他负有一定的责任。被征地农民个体通过参与农地征收决策过程而与其他人乃至社会连接起来，形成利益休戚相关的共同体，因而他们必须以审慎、负责任的态度参与之。这就是公民美德精神。协商农地征收补偿标准需要被征地农民具有积极维护权利的公民美德精神，而培养这种精神又需要被征地农民参与到协商过程之中，参与实践与美德培养之间形成互构、互为因果的关系。

其三，完善参与和协商程序。随着我国城镇化的加速，大规模的农地征收引发了诸多社会矛盾，一些地方出现群体性事件。一方面民众采取一些过激行动以进行抗争，另一方面是出现强拆、血拆的现象。二者互为因果，相互激化。被征收人与征收人都无法做到“有话好好说”，理性表达自己的诉求与愿望，无法透过协商与妥协解决征收争端。究其原因，源于我国参与农地征收决策与协商谈判的程序制度存有诸多缺失，特别是仅仅规定政府必须做什么，如进行公告、应被征收人申请举行听证等。从表象上看，这些程序性规则似乎能够确保被征收人依循法定渠道表达自身诉求，有力维护自身权益。但是，细细予以深究，事实却并非如此。由于对征收人违背这些规定不予公告、不予听证的行为缺乏相应的法律制裁，被征收人无法利用法院以司法裁判的形式强制征收人履行相关的农地征收程序，因而这些规则沦为纸面上的风景，征收人可以选择性遵守相关规则[18](P19－24)。因此，完善参与和协调程序，是实现农地征收补偿标准契约解的核心。

六、结　论

农地征收标准的技术解不能解决农地征收标准之争的深层问题，也不能确证农地征收补偿的正当性。唯有以契约解的方式才能够解开农地征收标准之争的“戈尔迪乌姆”之结。通过参与协商方式确立农地征收的补偿标准，不仅确立了征收补偿的正当性，更为重要的是，确立了农地征收行为的正当性，这将最大限度地减少农地征收过程中的对抗与冲突，缓解因农地征收而对被征地农民生

活确定性的破坏、侵蚀，重建他们的生活确定感。实现以契约方法解决农地征收补偿问题，需要提升农民的参与协商能力、培养他们的公共精神以及建立完整、良好的协商机制。

参考文献

[1] 蔡乐渭. 中国土地征收补偿制度的演进、现状与前景[J]. 政法论坛，2017(6).

[2] 罗文春，李世平. 失地农民受偿意愿及其影响因素——基于陕西省关中地区 437 户农户的调查数据[J]. 北京理工大学学报(社会科学版)，2012(5).

[3] 郭雯，路婕，任远辉，等. 征地区片综合地价平衡研究[J]. 中国农学通报，2017(3).

[4] 宋成舜，匡兵，罗丽，等. 耕地综合价值视角下武汉城市圈耕地保护补偿标准[J]. 水土保持研究，2017(2).

[5] 郭洁，崔梦溪. 论农民集体土地征收补偿的市场标准及股权化实现的路径[J]. 法学杂志，2017(2).

[6] 张先贵. 集体土地征收中的房屋补偿与安置法律原则之选择——写在《集体土地征收与补偿条例》颁布前[J]. 河北法学，2013(5).

[7] 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.

[8] 蔡禹僧. 战争之于人类文明的意义[J]. 书屋，2003(12).

[9] 于立深. 公共问题的技术解与契约解[J]. 读书，2013(4).

[10][英]保罗·霍普. 个人主义时代之共同体重建[M]. 沈毅，译. 杭州：浙江大学出版社，2010.

[11]熊金武，黄义衡，徐庆. 农地征收补偿标准的困境解析与机制设计——基于信息不对称下的一个讨价还价框架[J]. 天津财经大学学报，2013(1).

[12]诸培新，卜婷婷，吴正廷. 基于耕地综合价值的土地征收补偿标准研究[J]. 中国人口·资源与环境，2011(9).

[13]胡中华. 环境保护普遍义务论[M]. 北京：法律出版社，2014.

[14]赵鼎新. 民主的限制[M]. 北京：中信出版社，2012.

[15][德]耶林. 为权利而斗争[A]. 胡宝海，译. 梁慧星. 民商法论丛(第 2 卷)[C]. 北京：法律出版社，1994.

[16]张福建. 参与和公民精神的养成[A]. 许纪霖. 公共性与公民观[C]. 南京：江苏人民出版社，2006.

[17]刁瑗辉. 论协商民主与公民精神的养成[J]. 江西行政学院学报，2007(3).

[18]胡中华. 论农地发展权程序权能的实现[J]. 中国地质大学学报(社会科学版)，2013(5).

Study on the Contract Solution of the Peasant Collective Land Compensation Standards

LI Zi-le，HU Zhong-hua

Abstract：Compensation standards of the peasant collective land have become the knot of Goldidum. In fact，the substantive question is how to rebuild the certainty of the life of landless peasants. The technical solution is bound to fail because it is impossible to prove its own justification and to help the land-expropriated farmers to rebuild their lives. The contract solution of the peasant collective land compensation is the right way because it can solve substantive problems of the peasant collective land compensation. The key of contract solution is to establish perfect participation process and dispute resolution mechanism.

Key words：the compensation standards of the peasant collective land；the technical solution；the contract solution；consultation participation

(责任编辑　刘传红)