



我国征地制度演进的政策文献量化分析

牛善栋 吕晓 赵雲泰

[摘要] 农村土地征收制度改革是我国农村土地制度改革的主要内容之一,概括总结其演进趋势具有重要的理论与现实意义。在政策过程理论指导下,综合采用内容分析法、文献计量和概括总结方法,以1949—2015年期间国家层面出台的117份征地制度的政策文献为样本,对政策外部属性和政策文本内容进行分析,结合标志性政策的出台,分析不同制度环境下征地制度的阶段性特征,揭示征地制度的演进规律。结果表明,我国征地政策实施强度总体上呈现增大趋势,且随时间变化呈现出阶段性特征;政策主题范围不断扩大,内容关注度不断提高;就政策特别说明而言,制定主要是以职能部门为主,具有一定的连续性和稳定性;征地制度经历萌芽阶段、形成阶段、调整阶段、提高阶段和深化阶段的演变,政策主题呈现从较不均衡、极不均衡到趋于均衡的演进规律。

[关键词] 土地征收; 征地制度; 政策文献量化; 内容分析法; 政策演进

我国农村土地征收政策与制度(以下简称征地制度)的改革、创新与完善已成为新形势下全面深化土地制度改革的重点、发展土地市场的关键以及农业供给侧结构性改革的基础之一^[1-2]。从国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)重点提出征地制度改革,到2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》明确农村征地制度改革的基本思路,征地制度改革不断深化。

长期以来,国内诸多学者围绕公共利益的界定、征地范围、征地程序、征地补偿安置及收益分配等方面展开大量的理论与实践调查^[3-11],为推进征地制度改革奠定了重要基础。其中,部分学者梳理了征地制度变迁的历史轨迹、回顾了改革历程,并以此为基础对改革方向进行讨论^[12-19],形成了很多有价值的观点。然而,此类研究对政策变迁具体表现的研究大多基于定性的政策文献解读,过多依赖于研究者的知识、能力和价值立场,导致其分析结果的可靠性和普遍性容易遭受质疑^{[20]130,133}。尤其是,目前基于政策文献本身的角度对征地制度开展细致梳理与归纳总结的量化研究成果尚未见报道。

政策文献作为政策信息的“载体”,为政策主体、政策过程与政策工具的观测分析提供了有效路径与渠道^{[20]130}。基于科学的方法从政策文献的内外部属性特征出发开展政策文献量化研究,是解析政策过程中知识、信息和经验等演进现象和规律的重要手段。鉴于此,本文在政策过程理论指导下,综合采用内容分析法、统计学、文献计量学和概括总结方法,对国家层面出台的征地制度的政策文献进行梳理,分析政策外部属性和政策文本内容,总结不同制度环境下政策阶段性特征,据此揭示征地制度演进规律,为深化农村土地征收制度改革提供科学依据,为政策文献量化研究提供新的案例。

一、数据基础与研究方法

(一) 数据搜集与整理

本文以1949年以来的征地制度的政策文献为研究对象,将中共中央、国务院及其所属相关部

[收稿日期] 2017-02-21

[基金项目] 本文受到国家自然科学基金项目“县域尺度城乡建设用地转型机理研究”(编号:41301185)、“多元经营主体格局下耕地利用集约化与规模化的耦合机理研究”(编号:41671176)和山东省自然科学基金项目“土地政策制度的农户认知及其土地利用变化响应研究”(编号:ZR2013DQ018)的资助。

[作者简介] 牛善栋,曲阜师范大学地理与旅游学院硕士研究生;

吕晓,曲阜师范大学地理与旅游学院青年教授、硕士生导师,邮编:276826;

赵雲泰,中国土地勘测规划院,高级工程师。

门发布的政策文件、全国人大颁布的相关法律作为分析政策演进过程的客观凭证,通过对中共中央、国务院及其所属的国土资源部等相关部委官方网站进行直接检索,对文献资料、政策文本中的相关内容进行回溯检索等方式获取公开颁布的涉及征地制度的政策文本。为确保政策的信息内容契合主题,保证文本的准确性和代表性,根据以下原则进行整理与遴选:一是政策主体内容或部分内容直接与征地制度密切相关;二是政策性质须为属于法律范畴的立法性文件或除此以外的由党中央、国务院(含所属国土资源部、农业部等相关部委)、最高人民法院等国家层面政策主体组织制定的具有约束力的条例、意见、办法、通知等规范性文件。最终梳理出国家层面有效政策样本117份(表1),构建了政策文献数据库,主要数据字段包括发文时间、政策名称、发文单位、政策全文等。

表1 征地制度相关的政策文本

编号	政策名称与文号
1	《关于铁路留用土地办法》(1950年6月24日中央人民政府颁布)
2	《土地改革法》(1950年6月28日中央人民政府委员会第八次会议通过)
3	《城市郊区土地改革条例》(1950年11月10日中央人民政府政务院第五十八次政务会议通过)
4	《国家建设征用土地办法》(1953年11月5日政务院第一百九十二次会议通过;1958年1月6日修正)
5	《关于国家建设征用土地办法》(1953年12月5日中央人民政府政务院公布)
6	《关于变更国家建设征用土地办法中部分审核批准权限问题的通知》(1954年9月22日中央人民政府政务院颁布)
7	《宪法》(1954年,第十三条;1978年修订,第六条第三款;1982年修订,第十条第二款)
8	《国务院转发内务部〈关于北京、天津两市国家建设征用土地使用情况的报告〉的批语》(1962年)
9	《国务院关于国家建设征用土地审批权适当下放的通知》(1964年)
10	《国家建设征用土地条例》(1982年5月4日全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议原则批准)
11	《土地管理法》(1986年,第四章;1998年修订,第五章;2004年修订,第五章;)
12	《关于国家建设用地审批工作的暂行规定》(国土(建)字第169号)
13	《中华人民共和国土地管理法实施条例》(国务院令第73号)
14	《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令第471号)
15	《征地管理费暂行办法》(1992年国家计划委员会颁布)
16	《基本农田保护条例》(国务院令第162号)
...	...
117	《深化农村改革综合性实施方案》(2015年)

(二) 研究方法与思路

本文采用政策文献计量和政策内容分析方法,对征地制度开展政策文献量化分析。政策文献计量将文献计量学、数学、统计学等学科方法引入到政策分析中,以量化分析政策文献的结构属性,更多地关注大样本量、结构化或半结构化政策文本的定量分析,藉此获得客观、可验证的研究结果^[21-22]。内容分析法又称为文本分析方法,是一种基于定性研究的量化方法^{[23]94},实质是通过识别目标文本中的关键特征,将“用语言表示而非数量表示的政策转换为用数量表示的资料”对分析结果采用统计数字描述,找出能反映政策内容的一定本质方面而又易于计数的特征,明晰其规律并进行检验和解释^[24-25]。政策文献计量与内容分析法的结合能够有效发挥二者的特长,为进一步从宏观层面上了解政策演进规律、把握政策发展趋势提供依据。

本文主要研究脉络如图1所示。首先,以新中国成立以来中共中央、国务院及其所属相关部门发布的与征地制度相关的政策为研究对象,梳理出国家层面的有效政策样本;其次,采用专家打分的方式,从政策力度、目标和措施三个方面对政策强度进行量化,并将其与政策数量进行比较,分析二者随时间变化呈现出的分布情况和特征。再次,基于政策文本的内容编码,从政策主题和政策特别说明对政策文本内容进行分析,在此基础上,结合标志性政策的出台,分析不同制度环境下政策文本的阶段特征,揭示征地制度的演进规律。

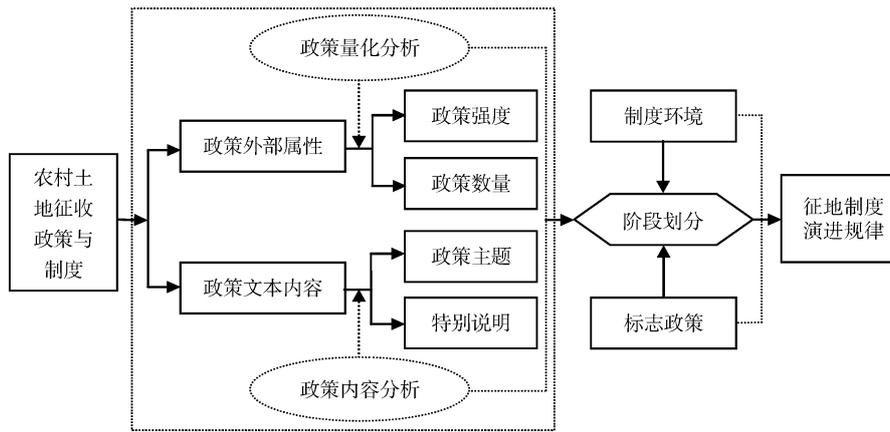


图1 研究脉络设计

二、研究结果分析

(一) 政策量化分析

1. 政策强度量化

政策量化分析是借助于计量化方法,对公共政策现象进行分析,并辅以定性研究,综合得出正确结论的一种研究范式^{[27]116}。本文将每项政策的规定仔细阅读并进行分类,根据表2,分别对政策力度、政策措施与政策目标进行逐一打分。

表2 政策量化标准^{[26]2195}

指标	得分	评判标准
政策力度 <i>P</i>	5	全国人民代表大会及其常务委员会颁布的法律
	4	国务院颁布的条例,国土部的部令
	3	国务院颁布的暂行条例,国土部的条例、规定
	2	各部门的意见、办法、暂行规定等
	1	通知
政策目标 <i>G</i>	5	“必须”、“明确”、“严禁”、“从严控制”等最强最详细描述
	4	“不得低于/超过”、“严格使用”等强语气较详细描述
	3	“可按不低于”、“充分利用”等较强语气描述
	2	“在……前提下,亦可”、“完善”等条件一般性描述
	1	“可根据”、“加强”等一般性描述
政策措施 <i>M</i>	5	列出具体措施,针对每一项均给出严格的执行与控制标准,并对其进行具体说明
	4	列出具体措施,针对每一项给出较详细的执行与控制标准
	3	列出较具体的措施,从多个方面分类给出大体的执行内容
	2	列出一些基础措施,并给出简要的执行内容
	1	仅从宏观上谈及相关内容,没有具体操作方案

然后,利用公式(1)对每一年度内收集的若干相关政策的各项力度、措施与目标指标的得分进行累计加和,计算出所要分析的征地制度的单一年度得分:

$$PMG_i = \sum_{j=1}^n (m_j + g_j) p_j \quad (1)$$

式中: i 为该得分政策的发表年份; n 为第 i 年颁布的政策项数; j 为第 i 年颁布的第 j 项政策; $(m_j + g_j)$ 为第 j 项政策的各项政策目标 g (goal)和政策措施 m (measure)的得分; p_j 为第 j 条政策的力度 p (power)得分; PMG_i 为第 i 年征地制度相关政策内容的力度、目标以及措施的整体状况。

$$NPMG_i = \sum_{k=c}^i PMG_k \quad (2)$$

式中: $NPMG_i$ 为 i 年政策强度; k 为 PMG 的年份; 通过公式 (2) 来计算截至第 i 年政策力度、目标和措施的累计政策量化数值, 即 c 为研究的初始年份, 本文中 $c = 1949$, 由于每项政策都具有一定的时限, 因此在政策得分的计算上需要对结果进行微调, 时限到期的政策得分需要在到期下一年的总得分当中减去, 以便使得结果更接近真实情况。

2. 政策强度与数量比较

由图 2 可以看出, 政策强度随时间变化呈现出阶段性特征, 1949—1985 年基本处于平稳状态, 1986—1997 年呈缓慢上升趋势, 1998—2007 年开始大幅度上升, 2008—2015 年在前一阶段的基础上急剧上升。政策数量随着时间的变化也呈现出波动上升的趋势, 尤其是 1998 年以来波动上升幅度十分明显, 2008—2015 年间政策数量较之前减少。总体看来, 政策强度随政策数量的增加而加大, 但是从 2008 年以来, 政策数量稍有下降, 然而政策强度却未减弱, 且保持急剧上升的趋势。可见, 随着时间的不断变化, 政策强度变化并不是一直

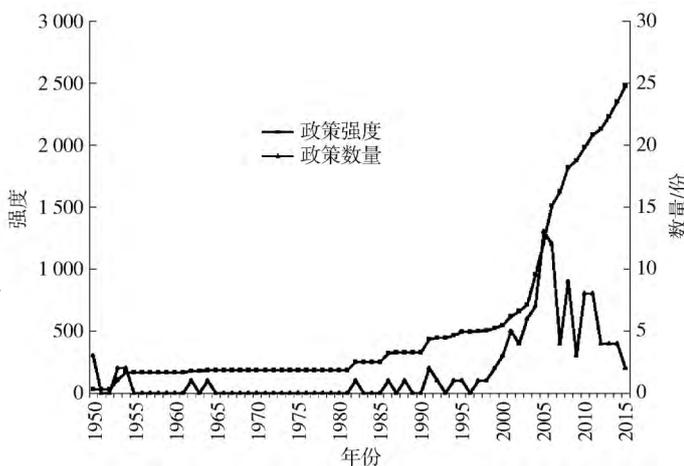


图 2 征地制度的政策强度和数量变化(1950—2015 年)

随政策数量的增加而逐渐增强, 当政策达到一定数量后, 即使政策数量增加幅度较小, 但由于政策力度与措施的进一步强化, 政策强度也会随之增强, 表明国家对征地制度改革的高度重视。

(二) 政策内容分析

1. 政策主题分析

通过仔细研读每一篇政策文本, 从中提取有实际意义的词, 然后从这些词中筛选提炼出政策文本主题词。本文根据各项政策的内容及其变化确定主题词为: 征地范围、征地审批、征地程序、征地补偿、征地安置、收益分配、纠纷裁决、监督检查、法律责任。最后, 统计分析这些主题词频数(图 3)。在此基础上, 分析政策文本的 9 个主题词在 4 个时间段中的分布情况(图 4)。

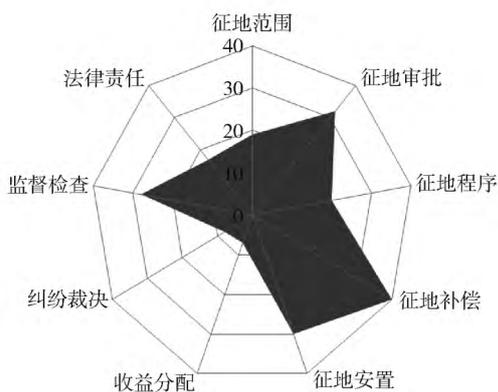


图 3 政策文本主题词频数统计

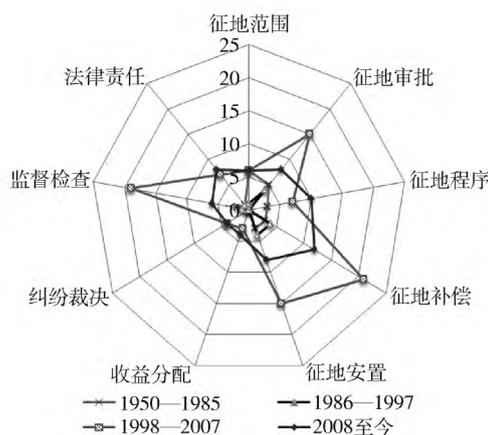


图 4 不同时间段政策文本主题词频数统计

由图 3 看出, 总体来看, 建国以来我国的征地制度主题分布较不均衡, 主要集中在征地补偿方面, 共占总数的 19.90%; 征地审批次之, 占比 15.92%; 其次是征地安置和监督检查, 分别占比 14.93%、13.93%; 征地范围、征地程序相对较少, 仅占比为 9.45%、9.95%; 与纠纷裁决机制相关

政策最少, 仅为 3.48%。

根据政策主题内容分类统计结果, 结合政策强度随时间变化呈现出阶段性特征, 分析不同时段政策文本主题词频数的分布情况(图 4) 可知, 1950—1985 年, 政策主题分布较为均衡, 其中主要偏向对征地范围进行限定以及对公共利益界定, 与征地范围相关的政策相对较多, 占比 26.09%。1986—1997 年, 与上一阶段比较而言, 政策主题分布十分不均衡。与征地审批、征地补偿、征地安置相关的政策相对较多, 均占比 26.67%, 关于征地范围的政策较少, 仅占比 6.67%, 且与征地程序、纠纷裁决、收益分配相关的政策几乎未出现。2008—2015 年政策主题分布趋于均衡, 征地补偿相关政策文本占比最高, 占比 18.18%; 其次是征地程序, 占比 15.15%; 征地安置、征地审批、法律责任均占比 12.12%; 征地范围和监督检查占比为 9.09%; 收益分配和纠纷裁决比上一阶段占比提高。由此可见, 该阶段收益分配和纠纷裁决得到一定程度的关注, 政策内容逐渐完善。

政策文本主题词是政策主要内容核心表现, 其随着时间的演进以及某个主题在全部主题词中的占比情况反映了征地制度内容的演进均衡与否。综合看来, 随着时间的推移, 征地制度主题分布呈现由较不均衡, 到极不均衡, 再到趋于均衡的演变趋势, 主题范围不断扩大, 但主题内容的深度还有待进一步提高。近年来, 征地补偿与安置已然成为征地制度的重点, 监督检查和法律责任受到重视, 然而对征地范围的限定提及较少, 纠纷裁决和收益分配机制也仍有待完善。

2. 政策特别说明分析

通过对政策文本梳理, 列出试行、暂行、修改与调整、终止、贯彻执行、修订稿、补充规定/通知、试办、试点工作、过渡办法、修改/并行等作为政策的特别说明, 然后将其与政策颁布部门进行交互分析。

从表 3 来看, “补充规定/通知”、“试办”、“试点工作”等特别说明性政策主要由国务院、国土资源部制定, 农业部、财政部、法院、林业局等其他相关部门对政策的特别说明较少。与征地制度相关的政策中, 有特殊说明的政策文本 59 件, 占政策总数的 50.83%。其中有 49 项特别说明是“暂行”、“补充规定/通知”、“试办”、“试点工作”, 占政策总数的 41.88%, 占特别说明性政策总数的 83.05%; 政策发生变更(包括终止、修订等) 的数量为 6 项, 占政策特别说明总数的 10.17%, 可见政策的制定具有一定的连续性和稳定性; 另外, 有 4 项政策的提出是为了贯彻某个具体政策或者中央精神而制定的, 占政策特别说明总数 6.78%。政策特别说明中原则性政策相对较多, 具体可操

表 3 政策出台部门与政策特别说明的交互分析

政策 出台 部门	政策 出台 数量/ 项	政策特别说明											合计
		试行	暂行	修改/ 调整	终止	贯彻 执行	修订	补充 规定/ 通知	试办	试点 工作	过渡 办法	修改 并行/ 暂行	
国务院	36	0	1	0	0	0	2	6	6	2	0	0	17
全国人大	8	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
国土资源部	45	0	0	0	0	0	3	25	0	1	0	0	29
联合发文	8	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
发改委	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
最高法	9	0	0	0	0	4	0	3	0	0	0	0	7
中纪委	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
农业部	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
财政部	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
劳社部	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
林业局	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
共计	117	0	2	0	0	4	6	38	6	3	0	0	59
比例/%		0	3.39	0	0	6.78	10.17	64.41	10.17	5.08	0	0	100

作的政策较少。联合发文的政策文本共 8 项,其中特别说明文本占比 13.56%,体现出国家基于全局角度考虑的政策走向与多个业务主管部门基于系统管理考虑出台的政策紧密联系,多部门联合出台政策的协调与统一成为政策顺利实施的关键。

(三) 政策演进规律分析

基于以上对征地制度的政策量化与文本内容分析,以关键性政策文件的出台作为划分标志,分析不同制度环境下征地制度演进的阶段性特征,揭示征地制度的演进规律(图 5)。

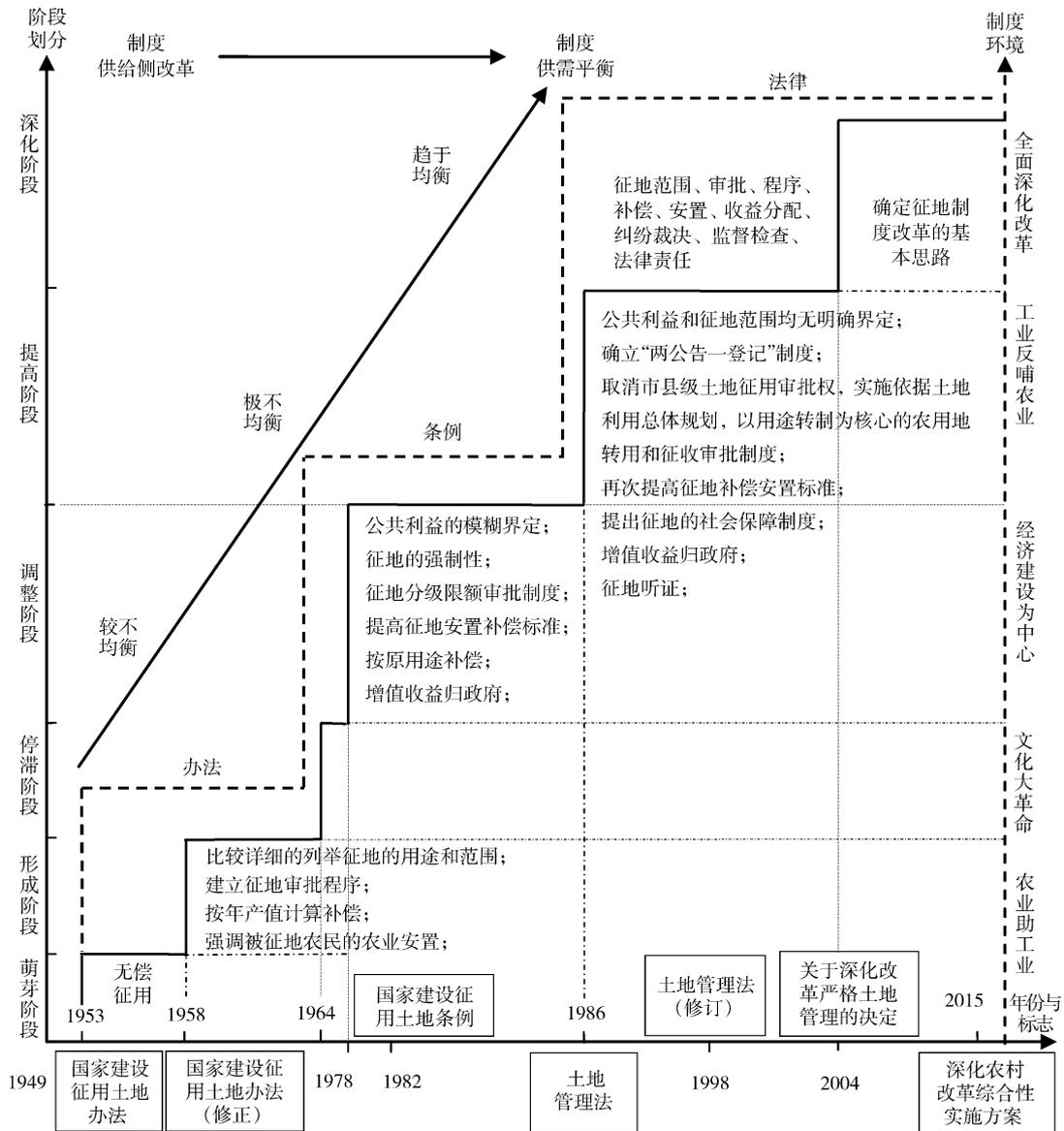


图 5 我国征地制度的演进示意图

1949—1952 年为征地制度的萌芽阶段。新中国成立初期,土地改革以及经济建设过程中均不可避免的涉及到征地问题,《铁路留用土地办法》、《城市郊区土地改革条例》等法律法规中均就征地问题进行了初步规范,标志着征地制度的萌芽。

1953—1964 年为征地制度的形成阶段,无偿征用制度确立,征地审批和补偿政策相对宽松,以提高经济效率为重点。该时期国民经济各项建设处于起步阶段,国家建设对土地的需求大幅增加,1953 年出台的《国家建设征用土地办法》标志征地制度的初步形成,确立了无偿征用制度。1954 年《宪法》确立征地的法律地位,标志着征地制度的正式形成。1958 年修正的《国家建设征用土地

办法》比较详细的列举了征地用途和范围,并按年产值计算补偿,强调被征地农民的农业安置。该阶段初步形成了较完整的征地制度体系,但制度的主题要素分布不均(具体见图3、图4),从主题分布来看处于较不均衡状态。

1965—1977年为征地制度的停滞阶段。据不完全统计,1964年《国务院关于国家建设征用土地审批权适当下放的通知》颁布之后,1965—1977年间中央层面未再发布涉及征地制度的政策文件,可以认为该阶段征地制度基本处于停滞状态。以1978年十一届三中全会召开、我国确立改革开放政策为标志,1978—1985年可视为征地制度的调整阶段。该阶段,国家以经济建设为中心,征地制度方面体现出有偿强制征地、公共利益模糊界定等主要特点。1982年《国家建设征用土地条例》的出台标志着有偿征地的开始,强调征地的强制性与单一性。该阶段将公共利益用地范围相对模糊的界定为“经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业用地”。此外,在原用途补偿的基础上,提高征地安置补偿标准;完善征地分级限额审批制度,增值收益归政府所有。总体来看,1965—1985年间,征地制度处于停滞到调整的过渡阶段,主题要素分布极为不均,即征地制度处于极不均衡状态。

1986—2003年为征地制度的提高阶段,以加强征地补偿安置、维护农民权益为重点。该阶段是经济体制由传统计划经济向社会主义市场经济转变的过渡时期,征地制度的深度、广度和内容均有增加。1986年《土地管理法》的颁布,将征地制度的核心表现形式由行政规章上升为法律,标志着我国征地制度正式进入法制化轨道。同时,1998年修订的《土地管理法》再次提高征地补偿安置标准,确立“两公告一登记”制度,增强征地工作的透明度。同时,取消市县级征地审批权,依据土地利用总体规划实行农用地转用审批。规定增值收益归政府,并提出征地的社会保障制度。但是对公共利益用地范围的规定较为宽泛,变为“任何单位从事建设,都得使用国有土地”。此外,2003年《国土资源听证规定》确立的征地听证是征地制度的一次重大变革,在保障被征地农民的权益方面有了实质性突破。

2004年至今,为征地制度的深化阶段,强调征地的公平、公正、公开。以2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)提出“完善征地补偿和安置制度”、“健全征地程序”、“加强对征地过程实施监管”等为征地制度改革内容与目标为标志,到2006年《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)强调“征地补偿安置必须以确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障为原则”,再到2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》提出农村征地制度改革的基本思路,呈现出中央层面不断深入推进征地制度改革的系列过程。该阶段,以征地范围、征地审批、征地程序、征地补偿、征地安置、收益分配、纠纷裁决、监督检查、法律责任为关键要素的征地制度框架已基本形成,并且随着全面深化改革的不断推进,进一步得到完善。经过调整——提高——深化的演进历程,征地制度的主题要素分布逐渐趋于均衡。值得提出的是,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(中办发〔2014〕71号)发布后,全国33个改革试点地区于2015年开始了新一轮征地制度改革试点工作。尽管涉及改革试点的很多内容仍处于保密阶段,但从目前已公开的部分信息来看,征地制度的改革的进展还不够理想。其中,通过界定公益用地范围、制定土地征收目录来逐步实现缩小征地范围的改革难度依然很大,土地征收中兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制也有待开展更加深入的理论研究与实践探索。

综合看来,征地制度经过六十多年来的不断探索,经历了从无到有,从欠缺到逐渐完善的演进历程。制度主题要素实现了从较不均衡、极不均衡到趋于均衡的变迁;制度的位阶经历了“办法”——“条例”——“法律”的逐步提升;征地补偿标准在原用途补偿的基础上不断提高,被征地农民的安置方式逐渐多样化,征地过程中的土地增值收益分配由以政府为主向“建立兼顾国家、集体、个人的增值收益分配机制,合理提高个人收益”转变;征地审批由分级限额审批,转变为以用途管制为核心、以占补平衡为要求,与农用地转用审批机制相融合,“两公告一登记”的征地程序以及征地听证制度的确立促使征地的公开、公正及公平性得到提高。尽管公共利益的界定仍然较为模糊,但缩小征地范围的改革趋势已然不可阻挡。总之,征地制度的关键要素呈现不断深化的演进趋势,标志性的政策文本在一定程度上指引着征地制度的改革方向,但仍有待通过修改《土地管理

法》、出台《土地征收条例》等措施进一步明确征地改革的具体操作方案与实施细则。

三、研究结论与启示

从政策量化视角来看,我国征地制度实施强度个别年份维持原水平,总体上呈现增大趋势,且随时间变化呈现出阶段性特征,1949—1985年基本处于平稳状态,1986—1997年呈缓慢上升趋势,1998—2007年开始大幅度上升,2008—2015年在前一阶段的基础上急剧上升。政策数量呈波动上升的趋势,尤其是1998年以来波动上升幅度十分明显。总体看来,政策强度随政策数量的增加而加大,但是2008年以来,政策数量稍有下降,然而政策强度却未减弱,且保持急剧上升的趋势。

从政策内容来看,随着时间的推移,政策主题范围不断扩大,主题内容的关注度不断提高,且征地补偿与安置始终是征地制度的重点内容;但是主题内容原则性不高,其深度、层次还有待扩展。另一方面,我国征地制度制定主要是以职能部门为主,即以土地行政主管部门(国土资源部)为主,“补充规定/通知”、“试办”、“试点工作”等特别说明性政策主要由国务院、国土资源部制定。

从时间过程及主题内容来看,征地制度演进具有明显的阶段性特征。作为国家基础性制度,土地制度事关经济社会发展和国家长治久安^①。作为土地制度的核心组成部分,征地制度围绕经济社会发展不同阶段的需求而渐进式演化,依据标志性政策颁布的时间节点,将征地制度划分为萌芽阶段、形成阶段、调整阶段、提高阶段和深化阶段等五个演化阶段,体现为从无到有、从欠缺到逐渐完善,从主题要素较不均衡、极不均衡再到趋于均衡的变迁过程。

随着经济社会的不断发展,政府执政理念转变,内化于征地制度政策文献中的政策目标、力度、措施也在发生变迁。我国已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期^{[1][11]}。征地制度改革已成为供给侧结构性改革的必然要求。只有不断改革创新,统筹协调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革,建立城乡统一的建设用地市场,才能正确把握城乡发展一体化的土地要素配置需求,化解结构性矛盾。通过以上梳理,未来征地制度的改革创新方向可能体现在以下方面:首先,围绕缩小征地范围、规范征地程序、完善对被征地农民多元化保障机制等内容进一步健全征地制度体系。建议参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》(国务院令第590号)等已有法律法规,综合考虑城镇用地成片开发的现实情况,科学界定公共利益范围,探索制定土地征收目录;探索实行征地社会稳定风险评估制度、构建征地民主协商机制,努力发挥土地督察机构的行政监督职权,积极参与调处征地纠纷。其次,强化征地制度的执行监管。土地征收不仅涉及集体和个人土地权益的保护,也涉及实现公共利益,在程序、法律监督及行政公开方面都必须有所加强,建立民主公开、有效监督的征地制度。再次,加强部门之间以及不同制度之间的改革联动,增强征地制度的主动性、系统性和协同性,完善社会保障、土地税收、土地有偿使用等相关配套措施。最后,探索建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,使广大农民通过改革有更多的获得感。

[参考文献]

- [1] 钱忠好,牟燕. 征地制度、土地财政与中国土地市场化改革. 农业经济问题, 2015(8): 8-12
- [2] 孔祥智. 农业供给侧结构性改革的基本内涵与政策建议. 改革, 2016(2): 104-115
- [3] 唐林垚. 论中美两国征地补偿之异同. 农村经济, 2015(10): 125-129
- [4] 贾莉. 公共利益的确证与我国征地制度改革. 经济体制改革, 2008(4): 103-106
- [5] 李珍贵,唐健,张志宏. 中国土地征收权行使范围. 中国土地科学, 2006(1): 12-15
- [6] 黄天元,李伟芳,钱忆露. 浅析我国征地制度中“公共利益”界定与征地范围划分问题. 经济地理, 2006(5): 842-845
- [7] 徐晓绵,刘菊鲜. 广东省征地程序政策措施实施后评估研究. 当代经济, 2015(2): 104-105

① 2015年3月25日,国土资源部部长、国家土地总督察姜大明在农村土地制度改革三项试点工作部署暨培训会议上的讲话。

- [8] 唐云锋,温其玉,郭贵成. 补偿核算新视角:土地征收与农民“被动性”市民化——以江苏省南京市为例. 中国土地科学, 2015(5): 48-55
- [9] 张婉莹. 现阶段我国征地补偿价格标准研究. 中国农业资源与区划, 2015(6): 69-76
- [10] 齐睿,李珍贵,李梦洁. 被征地农民安置制度探析. 中国土地科学, 2014(3): 39-45
- [11] 高珊,徐志明,金高峰. 城镇化进程中征地收益共享机制探析. 中国土地, 2015(1): 27-29
- [12] 严金明. 我国征地制度的演变与改革目标和改革路径的选择. 经济理论与经济管理, 2009(1): 41-45
- [13] 周青,黄贤金. 我国征地制度运行的历史轨迹、现实问题及改革措施. 中共南京市委党校南京市行政学院学报, 2004(2): 37-41
- [14] 柴涛修,刘向南,范黎. 新中国征地制度变迁评述与展望. 中国土地科学, 2008(2): 71-76
- [15] 杨继瑞,汪锐. 征地制度的来龙去脉及其变革路径找寻. 改革, 2013(4): 68-74
- [16] 唐健. 征地制度改革的回顾与思考. 中国土地科学, 2011(11): 5-9
- [17] 黄小虎. 征地制度改革的历史回顾与思考. 上海国土资源, 2011(2): 13-19
- [18] 叶选挺,李明华. 中国产业政策差异的文献量化研究——以半导体照明产业为例. 公共管理学报, 2015(2): 145-152
- [19] 王顺祥. 中国征地制度变迁:驱动因素与制度供给. 南京农业大学博士学位论文, 2010
- [20] 黄萃,任骏,张剑. 政策文献量化研究:公共政策研究的新方向. 公共管理学报, 2015(2): 129-137
- [21] 李江,刘源浩,黄萃,等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新. 公共管理学报, 2015(2): 143-149
- [22] 苏竣. 公共科技政策导论. 北京:科学出版社, 2014
- [23] 韩国明,郭鹏鹏. 我国农业经营主体变迁的政策意图及其演化路径——基于中央一号文件(1982-2016年)的文本分析. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017(2): 93-101
- [24] 吕晓,牛善栋,黄贤金,等. 基于内容分析法的中国节约集约用地政策演进分析. 中国土地科学, 2015(9): 11-18
- [25] 吕晓,牛善栋,张全景,等. 基于内容分析法的集体建设用地流转政策演进分析. 中国土地科学, 2015(4): 25-33
- [26] 纪陈飞,吴群. 基于政策量化的城市土地集约利用政策效率评价研究——以南京市为例. 资源科学, 2015(11): 2193-2201
- [27] 傅雨飞. 公共政策量化分析:研究范式转换的动因和价值. 中国行政管理, 2015(8): 116-120

Policy Documents Quantitative Analysis on the Evolution of Land Expropriation Institution in China

Niu Shandong Lu Xiao Zhao Yuntai

Abstract The reform of rural land expropriation system is one of the main contents of the entire China's rural land system reform. It has great theoretical and practical significance to summarize its evolutionary trend. Under the guidance of the policy process theory, the content analysis method, the literature metrology and the summary method are adopted. Use 117 land expropriation policies promulgated during 1949-2015 as samples, analyze the policy external attributes and text content. Then, the text content was encoded to obtain the quantitative data of policy evolution on the base of policy quantification analysis. The results show that: Policy implementation of the overall strength of China's land requisition showed increasing trend, and shows the different characteristics indifferent period; Policy content experienced evolution process by distributed unevenly, very unequal to well-balanced, attention enhances unceasingly on topic content; As far as policy special specification is concerned, policymakers are the main functional departments in our country, and policies have a certain continuity and stability. Research conclusion: the existing policy system is relatively perfect, as well as lack of detailed rules, it is difficult to effectively cope with the complexity of land expropriation in the new situation.

Key words Land expropriation; Land expropriation institution; Policy documents quantitative analysis; Content analysis method; Policy evolution