

海南陵水创新征地 补偿安置机制的实践

陈国义 ◎ 主编

创新是一个民族进步的灵魂；

创新是一个社会发展的不竭动力；

创新是一个国家兴旺发达的源泉。

创新就是突破，创新就是变旧为新，

创新就是与时俱进，创新就是深化改革。

政府创新就是探索政府行政的

新思路、新方法、新模式、新经验，

以适应不断发展变化的新的执政环境，新的执政条件，

让政府行政更有活力，更有凝聚力，更有创造力。

中国地方政府创新实践报告

3

7-321-1
172

海南陵水创新征地 补偿安置机制的实践

陈国义◎主编



中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

海南陵水创新征地补偿安置机制的实践 / 陈国义主
编. -- 北京: 中国言实出版社, 2013.4
(中国地方政府创新实践报告;3)
ISBN 978-7-5171-0113-0

I. ①海… II. ①陈… III. ①土地征用—补偿—研究—陵水县 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 064471 号

责任编辑: 周汉飞 马晓冉

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

电 话: 64924716 (发行部) 64924735 (邮 购)

64924853 (总编室) 64914138 (编辑部)

网 址: www.zgyschs.cn

E-mail: zgyschs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京海纳百川旭彩印务有限公司

版 次 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

规 格 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 13 印张 4 插页

字 数 245 千字

定 价 35.00 元 ISBN 978-7-5171-0113-0

《中国地方政府创新实践报告》丛书

出版前言

政府创新是指政府部门为有效解决社会经济政治等问题而进行的完善自身运行、提高治理能力的创造性活动。推进政府创新，既是深化行政体制改革的基本内容，也是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。对我国来说，如果没有这些年政府创新的持续推进，就没有如今充满活力的社会主义市场经济。从农村废除“一大二公”的人民公社体制、实行家庭联产承包责任制，到城市向企业下放经营权、推行政企职能分开，再到计划、财税、价格、外贸、流通等领域的管理体制改革，我们可以清楚地看到，正是由于政府创新的不断深入，不断打破高度集中的计划经济管理体制和管理方式，才不断推动了经济体制改革和社会主义市场经济发展。在全面建成小康社会、加快推进现代化建设的新阶段，我们不仅需要政府创新来贯彻落实科学发展观的新要求，适应深化改革、扩大开放的新形势，而且还需要政府创新为实现全面建成小康社会各项目标提供组织和制度保障。为此，党的十八大对推进政府创新专门提出了明确要求：“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。

改革开放以来，在党中央、国务院的大力推动和支持鼓励下，地方各级政府把推进政府创新作为深化改革的重要内容，并结合本地实际创造性地开

展工作。特别是党的十六大以来，许多地方政府更是把推进创新作为衡量政府形象的重要指标，进行了大量卓有成效的探索实践。这些创新探索虽然主体层级有高、有低，创新的方式、领域和动力也不尽相同，但都是以提高政府领导科学发展能力水平和促进社会和谐为基本目标，紧紧围绕转变政府职能、转变政府管理方式、提高政府行政效能这条主线，着力在推进政府管理创新、政府运行机制创新和政府管理方式创新上下工夫。更重要的是，这些探索创新不仅有效地解决了当地经济社会发展中面临的新老问题，为推动地方经济社会又好又快发展发挥了重要作用，而且为推动全国的改革发展进程提供了重要参考和借鉴，在有些领域甚至引起了国际同行的重视和认可，树立了中国政府的良好形象。

为了向国内外介绍中国地方政府创新实践的成果，我们编辑出版了《中国地方政府创新实践报告》丛书。这套丛书收录的地方政府创新实践报告，既总结了地方政府创新的成功做法，指出了创新的价值所在；又分析了创新得以成功的各种影响因素，提出了创新过程中可能会遇到的矛盾与困境。我们编辑出版这套丛书，希望让人们更加全面准确地认识地方政府创新，更好地推动地方政府创新。

编 者

2012年12月

《海南陵水创新征地补偿安置机制的实践》

编 委 会

主 编：陈国义

编委会成员：王李庄 邓明裕 欧 明

林 旭 符史锦 王文师

杨亚带 程范淦 李国孩



原全国政协副主席孙家正视察调研大墩村(中),国土资源部耕地保护司司长严之尧(原陵水县县委书记)(左)和陵水县县委书记王雄(右)陪同



陵水县委书记王雄在大墩村现场办公

序

袁 木

中国共产党第十八次全国代表大会的报告指出，要“改革征地制度，提高农民土地增值收益的分配比例”；“要让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”；要“促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”。这是多年来党代会报告中有关“改革征地制度”内容的首次表述。它的出现，预示着我国政府将以前所未有的力度保护农民的利益，解决目前我国农村普遍存在的、比较突出的土地征用矛盾。

土地征用制度是当今世界各国普遍采用的一种制度。我国现行土地征用制度形成于计划经济时期，对当时国民经济发展起到了积极作用。然而，随着社会主义市场经济体系的逐步建立，现行制度存在的各种缺陷变得日益明显，不少地方因征地引发的社会矛盾日益突出，被征地农民生活水平下降、就业无着落等问题日益严重，已成为影响我国社会长治久安的一个重要因素，也成为建设社会主义和谐社会的巨大障碍。因此，全力推进征地制度改革逐渐成为一种社会共识，探索和构建新型的土地征用制度变得迫在眉睫。

土地征用就其本质来讲，是指国家为了公共利益的需要，依法将农村集体所有土地变为国有土地的行为，土地征用的过程就是将被征用土地的集体所有权转变为国家所有权的过程。具体到我国，现阶段我国实行的是土地的社会主义公有制，包括全民所有制和农村集体所有制两种类型。作为土地所有制的法律表现形式，土地所有权也相应存在着国家土地所有权和集体土地所有权两种类型。土地征用是发生在国家与农村集体之间的所有权转移，是国家为了社会公共利益的需要，按照法律规定的权限和程序，在给予农村集体和个人补偿之后，将农村集体所有土地转变为国有土地。

土地征用本来是保证国家公共设施和公益事业建设正常进行的一种重要手段，然而，在具体实施过程中，某些地方政府出于增加财政收入、追求个人政绩的目的，借口加强国家建设、城市建设，随意界定“公共利益”，胡乱使用征地权力。随着经

济的快速发展和工业化、城镇化进程的加快，很多地方掀起了以兴建经济开发区、高新技术产业园区为名的“圈地运动”，大量农村土地被征用，农民集体失地现象加剧，农民土地权益严重受损，失地农民生存状况持续恶化。征用土地暴露出来的众多问题性质恶劣、影响负面，严重违背了土地征用的立法本意与基本原则，严重妨碍了我国城镇化进程的有序推进与社会生态的和谐稳定。

土地是农民最根本的生活保障，也是农业活动最重要的生产资料。依法保护农民的土地权益，实际上就是保护农民的物质利益，尊重农民的生存权利和民主权利。发展经济固然会增加对土地的需求，但不能违反党的农村土地政策与国家法律，更不能把未来经济发展建立在牺牲农业和农民利益的基础之上。建立有利于保障农民权益、有利于控制占地规模的征地制度，对于保持农村社会的稳定、促进城乡经济社会全面协调可持续发展具有重要意义。改革和完善现行土地征用制度，探索建立适应社会主义市场经济发展的新型征地制度，是一项复杂、浩大的社会工程，需要我们从理论上进行研究，以相关的理论依据为基础，对现行土地征用制度存在的问题和弊端进行深入剖析，提出科学合理、切实可行的解决办法。

党的十七届三中全会提出，要“按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，进一步完善农村土地管理制度。”这为农村土地制度改革指明了方向。按照这一指导思想的要求，以切实保护耕地和切实保障农民土地权益为目标，近年来，海南省陵水县对我国社会主义新型征地模式的建立进行了深入探索和大胆实践，在一些重要领域和关键环节取得重大进展，为我国市场经济建设新时期征地制度改革积累了经验、闯出了新路，也为我国其他地方征地工作应当如何开展做出了表率。其征收农村集体土地的“大墩模式”、对城中村进行改造的“月川模式”以及解决被征用土地历史遗留问题的“港尾模式”，基本上实现了土地征用过程中经济效益与社会效益的有机统一，农村被征地集体和个人、地方政府与开发企业的多方共赢，农村社会秩序的和平稳定与社会主义的公平正义。

海南省陵水县征地模式创新的成功实践表明，只要各级政府在工作过程中，都能真正把人民群众作为将各项建设事业向前推进的主体；把人民群众满意程度作为检验工作成绩的根本标准；把人民群众利益是否得到满足作为衡量工作效果的主要依据；想群众之所想、急群众之所急，把群众的事情当做自己的事情一样来对待，坚持做到党中央多年来反复提出的“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，我们的国家必将繁荣昌盛，我们的事业必定兴旺发达。

2013年1月

(作者为国务院研究室原主任)

目录

《中国地方政府创新实践报告》丛书出版前言	1
序	袁 木 /1

第一编 海南“陵水模式”调研报告

创新征地补偿安置机制的成功实践	王昕朋 /003
海南陵水、三亚征地改革创新调查	刘守英 /008
关于我国征地制度改革的思考	严之尧 /014
海南省陵水县征地拆迁创新实践的启示与建议	严之尧 /022
关于我国农村集体土地制度改革的思考和建议	严之尧 /027
依靠人民群众是根本出路	严之尧 /034
关于征地制度改革的建议	中央党校“征地制度改革研究”课题组 /041
海南征地安置探索三种新模式	中央党校中青一班（第 32 期）一支部调研组 /044

第二编 海南“陵水模式”经验总结

牢固树立全心全意为人民服务的宗旨	严之尧 /051
开发建设要带动当地百姓生活质量提高	严之尧 /054
创新社会管理，建设幸福陵水	陈国义 /057
由“誓死保卫土地”到自觉组织征地	陵水黎族自治县旅游发展委员会 /063
以人为本，解决“天下第一难”	陵水黎族自治县拆迁办公室 /066
陵水征地安置新模式，农民得实惠	陵水黎族自治县农业委员会 /069
海南陵水征地安置模式创新之路调研报告	陵水黎族自治县住房和城乡建设局 /072
“三让”征地新模式创造“陵水速度”	陵水黎族自治县国土环境资源局 /076
创新农村征地安置模式，大墩村村民实现“养老不犯愁”	赵文华 /080
让村民过上和城里人一样的生活	陈春和 /084

海南陵水征地模式创新的方法与实践

让利于民创造“黎安速度”

.....《海南日报》记者 吴斌 特约记者 李玉峰 /090

海南陵水征地万亩实现“零上访”

.....新华网海南频道 记者 陈爱娣 杜 宇 /092

陵水成立 28 家村级股份公司为村民谋利

《海南日报》记者 程范淦 特约记者 李玉峰 通讯员 黄艳艳 /094

陵水探索新模式建设农村幸福家园

.....《海南日报》记者 程范淦 通讯员 叶仕勤 黄艳艳 /095

海南陵水县大胆尝试征地拆迁新模式

.....中国新闻网 记者 杨 旭 尹海明 /096

海南先行先试“新土改”为农村发展注入新活力

.....《海南日报》 记者 单憬岗 通讯员 邢代洪 王校彬 /099

陵水：征地拆迁农民主动唱主角

.....《中国国土资源报》作者 周怀龙 /101

有钱有房有社保 海南陵水保障被征地农民生计

.....《人民日报》记者 于 猛 /102

海南陵水县黎安成国际旅游岛先行试验区

.....《国际旅游岛商报》记者 朱俊睿 /105

黎安大墩村村民明年年底住别墅

.....《海南特区报》记者 张 瑜 见习记者 罗清锐 /107

陵水试点“三让征地”新模式

.....《海南日报》记者 程范淦 吴钟斌 通讯员 黄艳艳 /110

海南陵水：征地拆迁新路引领失地农民致富

.....新华网海南频道 记者 夏冠男 /113

“大墩模式”：政府主导 农民自己征地

.....《南国都市报》记者 陈 新 林文泉 /117

海南陵水大墩村建设社会主义新农村纪实

.....新华网海南频道 记者 金 敏 柳昌林 黄桂林 /120

海南陵水征地模式创新带给农民真实惠

陵水大墩村党支部书记：要为百姓办实事

.....《海南日报》记者 郭景水 特约记者 李玉峰 /124

陵水大墩村：实事求是 百姓心顺	
《海南日报》记者 程范淦 特约记者 李玉峰 通讯员 符青云/125	
陵水大墩村：两个月娶回 63 个媳妇	
..... 《海南日报》记者 程范淦 通讯员 叶仕勤 黄艳艳 /126	
让失地农民过上幸福生活	
..... 中国农业新闻网 记者 柯 华 /128	
婚庆鞭炮声中看小村巨变 走进海南陵水大墩村	
..... 新华网海南频道 记者 夏冠男 黄艳艳 /129	
建设大墩人的幸福家园	
..... 《海南日报》记者 程范淦 通讯员 黄艳艳 /131	
华西村别墅没有我们村的好	
..... 《海南日报》记者 李科洲 程范淦 通讯员 黄艳艳 /133	
奶奶也要学说普通话	
..... 《海南日报》记者 李科洲 程范淦 通讯员 黄艳艳 /134	
陵水黎安镇大墩村：农民成股东，家家有别墅	
..... 《南国都市报》记者 陈 新 林文泉 /135	
大墩村党支部让失地农民过上幸福生活	
..... 《农民日报》记者 操 戈 /138	
陵水大墩村发生巨变，全村娶回上百名媳妇	
..... 《海南日报》本报记者 陈成智 程范淦 /141	
陵水创新社会管理 保障失地农民长远生计	
..... 蓝网（海南新闻联播） 记者 黄冠华 /143	
一位地方领导干部的土地观与百姓观	
理性看待海南房地产业发展	
..... 新华网海南频道 记者 王英诚 /146	
海南要用好土地资源环境资源吃好“生态饭”	
..... 《南国都市报》记者 宋亮亮 /149	
海南优美生态环境提升土地附加值	
..... 《中国环境报》记者 陈祖洪 见习记者 孙秀英 /152	
海南力推和谐征拆，促重点项目建设	
..... 新华网海南频道 记者 王英诚 /154	
海南：土地管理最关注“柴米油盐”而不是“燕窝鱼翅”	
..... 新华网 记者 王英诚 /156	

海南土地房源充足，奉劝炒房者远离海南	中新海南网 记者 光明 实习生 李 民 /157
谈建设国际旅游岛背景下的海南土地管理	新华网海南频道 /159
陵水县县委书记严之尧的追求和梦想	人民网海南视窗 记者 马应珊 王 飞 /165

第四编 附 录

一、陵水黎族自治县人民政府关于同意实施黎安滨海建设区土地补偿有关问题的批复	175
二、陵水黎族自治县人民政府办公室关于印发《陵水黎族自治县旧城旧村改造管理办法（试行）》的通知	177
三、陵水黎族自治县人民政府关于同意实施黎安镇大墩村社会主义新农村建设方案的批复	181
四、陵水黎族自治县人民政府关于同意黎安镇大墩村社会主义新农村建设土地整合置换的批复	182
五、陵水黎族自治县人民政府专题会议纪要	184
六、陵水黎族自治县人民政府办公室关于推进社会主义新农村建设的实施意见	185
七、陵水县黎安镇大墩村征地补偿手册	190

后 记 /197

第一编

海南“陵水模式”调研报告

导 言

征地拆迁被称为“天下第一难”。近年来，因征地拆迁引发的群体性事件不断，其信访量亦高居榜首。海南省陵水县也曾因为征地拆迁问题引发过群体事件，广受媒体与社会各界的关注。特别是该县大墩村，上世纪 90 年代因土地被大量征收，村民生活不仅未见起色，反而陷入更加贫困的境地。在此后十余年间，大墩村村民就征地问题不断上访，2004 年还爆发了一场大规模冲突，造成干群关系空前紧张。

2010 年开始，在时任县委书记严之尧同志的带领下，陵水县开始了征地拆迁安置模式的改革，建立起一套从本质上实现政府、企业、被征地百姓共赢的“大墩村征地模式”。新的征地模式让曾经喊出“誓死保卫土地，不让政府再征走一寸土地”的村民变得欢迎和支持政府征地。征地模式创新前后大墩村村民态度形成的巨大反差，引起国家相关部门的高度关注，通过实地走访调研，相关部门一致认为：“陵水模式”的出现，为我国征地制度改革的顶层设计提供了有益的启示，也为各级地方政府征地拆迁工作的开展提供了可贵的经验。

创新征地补偿安置机制的成功实践

——海南省陵水县征地补偿安置的做法与启示

王昕朋

2011年11月

完善征地补偿安置机制、维护好被征地农民的合法权益，既是解决征占地过程中主要矛盾和突出问题的关键措施，也是当前深化征地制度改革的关键内容。自2010年以来，海南省陵水黎族自治县积极创新和完善征地补偿安置机制，让被征地农民由誓死保卫土地到积极参与征地，实现了高效征地、发展征地、和谐征地，受到有关方面的充分肯定和高度评价，被一些媒体称为“陵水模式”。不久前，我们对海南省陵水县征地补偿安置机制进行了调研，现将有关情况与建议报告如下：

一、陵水县创新征地补偿安置机制的主要做法

（一）制定统一的较高征地补偿标准，确保土地权益人现有经济利益不受损

为解决征地补偿标准偏低、相邻地块差异大、具体执行中随意性强等被征地农民强烈反映的问题，陵水县不仅大幅提高了征地年产值标准和征地青苗补偿标准，而且在同一类区域内推行统一的补偿标准。按照经海南省人民政府批准实施的《陵水县征地统一年产值标准和征地青苗补偿标准》，一类区域的年产值补偿标准为5.7983万元/亩，二类区域4.8237万元/亩，三类区域4.1664万元/亩，平均比国家规定的最高标准（按前三年农作物平均产值的8倍、林业平均产值12倍计算）提高了近3倍，有的地方提高了6倍多。在具体实施中，本着“让利于民”的原则，对征收集体农用地的统一按照5.7983万元/亩的最高区域标准执行，对依法收回农村集体经济组织长期使用的国有农用地或收回闲置建设用地，以及交原农村集体经济组织使用的国有存量建设用地，均按征用集体农用地补偿标准的60%（即3.4789万元/亩）补偿给使用土地的集体经济组织。

（二）实行地上青苗附着物补偿拆迁捆绑包干实施办法，充分调动农民参与征地拆迁和监督抢建抢种的积极性

为提高征地拆迁工作效率、防止一些农民在被征地上抢建抢种，陵水县在积极引导

海南陵水创新征地补偿安置机制的实践

被征地村集体成立村办股份有限公司的基础上，将地上青苗附着物的补偿费（统一按照每亩2万元的标准）、征地拆迁工作经费（按照青苗附着物补偿费的10%计算）和不可预见费（按照青苗附着物补偿费的10%计算）统一打包给被征地村集体，结余的包干费用作村集体的产业和公益事业的发展资金，所有被征地农民都是村办股份有限公司的股东，对青苗附着物补偿拆迁有充分的知情权，并参与管理和监督，结余下的补偿和工作经费由他们共同拥有，充分调动了他们参与拆迁和监督抢建抢种的积极性。海南国际旅游岛陵水海洋主题公园项目规划区内的黎安镇大墩村，村民不仅主动参与征地拆迁，而且自发组织起监督抢建抢种的巡逻队。他们不仅得到了6000多万元的青苗附着物补偿费，而且还用节约下来的800多万元包干费办起了混凝土搅拌站和节能环保砖厂，目前两厂已经建成投产并产生了效益。

（三）推行“留地安置”、“换地安置”等长远发展安置方式，让被征地农民发展权得到有效落实

为了让被征地农民分享项目建设发展成果、防止在征地补偿费花完后长远生计无着落，陵水县不仅积极帮助分散的被征地农民组成发展二、三产业的经济实体，而且优先将发展机会和发展资源配置给被征地农民，大力支持被征地集体经济组织创业。在发展机会上，明确要求征地项目开发建设中将村集体可以经营的工程如园林绿化、土石方、建材、土地平整等交给村办企业实施，项目建成后要将风险较小、收入较稳定的如出租屋、商铺等产业交给被征地集体的股份公司建设经营。在发展资源上，对被征地在城市规划区内或园区规划区内有商业发展机会的，按被征地面积8%的比例先变为国有再留给被征地村集体使用；对被征地在城市规划区或园区规划区外没有相应的商业机会的，按照8%的比例将具有相应商业机会的地块置换给被征地村集体。农民虽然失去了农用地的发展资源，但通过产出更高、效益更好的发展机会和发展资源仍然可以有效保障发展权的落实。

（四）强化就业和社会保障服务，让所有失地农民都有优先就业机会和稳定可靠的养老保障

为了让被征地农民尽可能充分就业，陵水县除了要求村办企业和项目建设中的就业岗位要优先吸纳被征地农民外，还将被征地农民全部纳入全县再就业培训体系，并明确规定每个新上的建设项目吸纳被征地农民就业人数不少于该项目用工人数的30%，每年提供给被征地农民的公益性岗位不少于全县年度新增公益性就业岗位总数的30%。为了让被征地农民真正老有所养，陵水县除严格按照《海南省被征地农民基本养老保险暂行办法》规定，将符合条件的所有被征地农民纳入社会保障体系外，还出台了《陵水县被征地农民基本养老保险实施方案》，建立了被征地农民基本养老保险统筹准备金制度，明确要求从国有土地出让金总价款中提取10%的资金作为被征地农民基本养老保险统筹准备金，确保被征地农民的基本养老保险待遇按时足额领取。