

房地产高级法律顾问丛书
REAL ESTATE SENIOR COUNSELOR SERIES

征地补偿

法律适用与疑难释解

钟京涛
著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

Z H E N G D I B U C H A N G F A L U S H I Y O N G Y U Y I N A N S H I J I E

房地产高级法律顾问丛书
REAL ESTATE SENIOR COUNSELOR SERIES

Z H E N G D I B U C H A N G F A L U S H I Y O N G Y U Y I N A N S H I J I E

征地补偿

法律适用与疑难释解

钟京涛 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

征地补偿法律适用与疑难释解/钟京涛编著. —北京: 中国法制出版社, 2008.7
(房地产高级法律顾问丛书)
ISBN 978-7-5093-0587-4

I. 征… II. 钟… III. ①土地征用-补偿-土地法-法律适用-中国②土地征用-补偿-土地法-法律解释-中国 IV. D922.395

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 082647 号

征地补偿法律适用与疑难释解

ZHENGDI BUCHANG FALU SHIYONG YU YINAN SHIJIE

编著/钟京涛

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880×1230 毫米 32

版次/2008 年 8 月第 1 版

印张/9.625 字数/240 千

2008 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-0587-4

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66065921

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

序 言

翻开中国历史的长卷，每一页都能看到农民为土地权利而进行的抗争，有的引发了导致朝代更迭的农民战争；有的加快了社会经济制度改革的步伐，不同的处理方式演绎着不同的结果。建国以来，社会经济各个阶段也无不始于土地制度的变革，土地改革、家庭联产承包、国有土地有偿使用等成为我国重大经济发展阶段的标志和开端。由于建国后的土地制度适应了社会经济发展需要，土地纠纷在相当长的时期内处于低发状态。但是，改革开放以来，随着土地使用制度改革和市场经济建立，土地的价值不断显化，人们的土地权利诉求日益强烈，土地纠纷开始进入人们的视野。

近年来，随着城市化进程的加快和征地规模的不断扩大，征地纠纷作为一种重要的土地纠纷类型，成为社会矛盾的焦点和影响社会稳定的重要因素，由此引发的大规模群体性事件时有发生，从成因上看，这里既有计划经济向市场经济转型过程中制度建设滞后的因素，也有执法者违法行政的因素。在构建和谐社会和科学发展的时代主题下，我国政府已经注意到现行征地制度的弊端，并开始加快改革进程。2004年，国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》，提出了健全被征地农民合理补偿机制的新思路；2007年，全国人大通过的《物权法》，明确规定了农民作为征地补偿对象、补偿内容包括社会保障费用，以及集体成员的重大决策权、收益分配权、财务知情权和对侵害其合法权益的诉权等，首次在本法上将征地制度改革成果固定下来，为今后的改革提供了法律支持、指明了方向。

征地纠纷在社会制度的框架内解决，是法治社会下的理想状态，

对各方来说，也是共赢。因此，如何让被征地农民走上依法维权的正常轨道，而不是通过极端方式来表达权利诉求；如何在立法、制度设计和实践中能够有效解决征地争议，而不是让农民感到对法律和现实的无奈，不仅是立法者、执法者的义务，也是整个社会的责任。本书的写作目的，也是期望通过对现行征地法律规定的解释，告诉社会公众享有哪些合法权益和维权的正确途径。因此，本书在写作上突出了以下特点：

一是注重实用。本书在形式上，首先是根据不同问题将现行规定全面、集中地摆出来，并进行解释。然后针对实践中存在的主要征地纠纷类型和疑难问题，进行了深入浅出的分析，在现行法律和政策框架内提出了解决问题的思路。

二是紧密把握现行法律政策与立法动向。本书从法律适用的角度，对有关法律法规和政策进行了系统整理、分析和解读，对有关问题分类进行了探讨；结合当前的立法动向和改革思路，对征地补偿问题等进行了系统论述和分析，力求从合法、合理的角度，提出解决问题思路。

由于时间仓促和水平所限，书中内容难免有不当之处，请同仁多加批评指正，也希望与大家一起共同探讨有关问题。

最后，向为本书出版付出艰辛的中国法制出版社编辑致谢。

钟京涛

二〇〇八年八月一日

目 录

13	《土地管理法》(一)	1
14	《土地管理法》(二)	2
	《土地管理法》(三)	3
14	《土地管理法》(四)	4
15	《土地管理法》(五)	5
15	《土地管理法》(六)	6
15	《土地管理法》(七)	7
15	《土地管理法》(八)	8
15	《土地管理法》(九)	9
15	《土地管理法》(十)	10
15	《土地管理法》(十一)	11
15	《土地管理法》(十二)	12
15	《土地管理法》(十三)	13
15	《土地管理法》(十四)	14
15	《土地管理法》(十五)	15
15	《土地管理法》(十六)	16
15	《土地管理法》(十七)	17
15	《土地管理法》(十八)	18
15	《土地管理法》(十九)	19
15	《土地管理法》(二十)	20
15	《土地管理法》(二十一)	21
15	《土地管理法》(二十二)	22
15	《土地管理法》(二十三)	23
15	《土地管理法》(二十四)	24
15	《土地管理法》(二十五)	25
15	《土地管理法》(二十六)	26
15	《土地管理法》(二十七)	27
15	《土地管理法》(二十八)	28
15	《土地管理法》(二十九)	29
15	《土地管理法》(三十)	30
15	《土地管理法》(三十一)	31
15	《土地管理法》(三十二)	32
15	《土地管理法》(三十三)	33
15	《土地管理法》(三十四)	34
15	《土地管理法》(三十五)	35
15	《土地管理法》(三十六)	36
15	《土地管理法》(三十七)	37
15	《土地管理法》(三十八)	38
15	《土地管理法》(三十九)	39
15	《土地管理法》(四十)	40
15	《土地管理法》(四十一)	41
15	《土地管理法》(四十二)	42
15	《土地管理法》(四十三)	43
15	《土地管理法》(四十四)	44
15	《土地管理法》(四十五)	45
15	《土地管理法》(四十六)	46
15	《土地管理法》(四十七)	47
15	《土地管理法》(四十八)	48
15	《土地管理法》(四十九)	49
15	《土地管理法》(五十)	50
15	《土地管理法》(五十一)	51
15	《土地管理法》(五十二)	52
15	《土地管理法》(五十三)	53
15	《土地管理法》(五十四)	54
15	《土地管理法》(五十五)	55
15	《土地管理法》(五十六)	56
15	《土地管理法》(五十七)	57
15	《土地管理法》(五十八)	58
15	《土地管理法》(五十九)	59
15	《土地管理法》(六十)	60
15	《土地管理法》(六十一)	61
15	《土地管理法》(六十二)	62
15	《土地管理法》(六十三)	63
15	《土地管理法》(六十四)	64
15	《土地管理法》(六十五)	65
15	《土地管理法》(六十六)	66
15	《土地管理法》(六十七)	67
15	《土地管理法》(六十八)	68
15	《土地管理法》(六十九)	69
15	《土地管理法》(七十)	70
15	《土地管理法》(七十一)	71
15	《土地管理法》(七十二)	72
15	《土地管理法》(七十三)	73
15	《土地管理法》(七十四)	74
15	《土地管理法》(七十五)	75
15	《土地管理法》(七十六)	76
15	《土地管理法》(七十七)	77
15	《土地管理法》(七十八)	78
15	《土地管理法》(七十九)	79
15	《土地管理法》(八十)	80
15	《土地管理法》(八十一)	81
15	《土地管理法》(八十二)	82
15	《土地管理法》(八十三)	83
15	《土地管理法》(八十四)	84
15	《土地管理法》(八十五)	85
15	《土地管理法》(八十六)	86
15	《土地管理法》(八十七)	87
15	《土地管理法》(八十八)	88
15	《土地管理法》(八十九)	89
15	《土地管理法》(九十)	90
15	《土地管理法》(九十一)	91
15	《土地管理法》(九十二)	92
15	《土地管理法》(九十三)	93
15	《土地管理法》(九十四)	94
15	《土地管理法》(九十五)	95
15	《土地管理法》(九十六)	96
15	《土地管理法》(九十七)	97
15	《土地管理法》(九十八)	98
15	《土地管理法》(九十九)	99
15	《土地管理法》(一百)	100

(一) 1998 年《土地管理法》	13
(二) 2004 年《宪法修正案》	14
(三) 2004 年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》 及相关文件	14
(四) 2007 年《物权法》	15
第三节 我国征地制度主要内容及存在问题	15
一、征地制度的主要内容	15
(一) 征地审批	15
(二) 征地补偿安置	15
(三) 征地补偿安置争议处理	16
二、征地制度存在的问题	16
(一) 关于土地征收范围和目的模糊性的问题	16
(二) 关于征地补偿安置标准测算方法问题	18
(三) 关于征地纠纷救济制度完善问题	19
第二章 征地程序	21
第一节 土地征收的程序	22
一、我国法律法规中的相关规定	22
(一) 现行法律规定	22
(二) 行政法规及国务院文件中的规定	23
(三) 部门规章中的规定	25
(四) 地方规定	29
二、征地的一般程序	31
(一) 发布征地预告	31
(二) 现状调查及确认	32
(三) 征询村民意见, 组织征地听证	32
(四) 征地材料的组织、审核及上报	32
(五) 征地的审查(核)、报批	32

02	(六) 征地公告	33
02	(七) 办理征地补偿登记	33
02	(八) 征地补偿安置方案拟定和报批	33
12	(九) 实施补偿安置方案和交付土地	33
52	(十) 征地争议的协调及裁决	34
32	三、特殊类型土地的征收程序	34
42	(一) 林地征收	34
42	(二) 大中型水利、水电工程建设征收土地	35
42	(三) 基本农田征收	36
22	(四) 草地征收	37
20	四、征地审批	37
82	(一) 征地审批权限的划分	37
82	(二) 审批程序	38
22	五、征地程序中赋予被征地农民的权利	41
00	(一) 知情权和确认权	42
00	(二) 申请听证权	43
	(三) 拒绝权	43
10	(四) 监督权	44
32	第二节 征地公告	44
	一、关于征地公告制度的有关法律规定	45
70	(一) 法律规定	45
80	(二) 行政法规中的规定	45
00	(三) 部门规章及规范性文件中的规定	46
00	二、征收土地程序基本问题概述	47
17	(一) 征收土地公告	47
37	(二) 征收土地补偿安置公告	48
27	(三) 征收土地补偿、补助费用的发放、使用情况公开	49
77	第三节 实践中存在的主要问题及解决思路	49

一、违法征地的表现形式及解决思路	50
(一) 征地实践中存在的主要问题	50
(二) 解决思路	50
二、征地过程中的听证制度	51
(一) 征地补偿安置方案听证	52
(二) 拟定或修改区域性征地补偿标准听证	53
(三) 听证的申请	54
三、征地公告中的不规范做法	54
(一) 实践中不规范的做法	54
(二) 解决思路	55
四、历史遗留征地项目补偿标准的确定	56
五、生态农业开发项目能否以征收方式取得土地	58
六、被征地农民如何办理征地补偿登记手续	58
七、土地经复垦不能恢复原用途的, 如何处理	59
八、土地征收后用地单位超过两年未使用的, 如何处理	60
九、审批机关如何完善征地报件形式	60
十、城市规划区内的集体土地, 能否不经征收直接转为	
国有	61
典型案例: 征地公告不规范应当纠正	62
第三章 征地补偿	67
第一节 征地补偿概述	68
一、征地补偿相关法律规定	69
(一) 法律规定	69
(二) 行政法规和国务院文件	71
(三) 部门规章及文件	73
(四) 地方规定	75
二、征地补偿制度重点问题释解	77

001	(一) 征地补偿的基本原则	77
001	(二) 征地补偿费的支付	78
001	(三) 征地补偿内容	79
001	(四) 征地补偿对象	80
	(五) 补偿标准	80
10	第二节 土地补偿费	83
201	一、土地补偿费的内涵及特征	83
201	(一) 土地补偿费的支付对象是土地所有权人	83
401	(二) 土地补偿费的标准是法定的	83
201	(三) 土地补偿费与征地补偿中的其他费用之间具有	
201	不可分性	84
201	二、土地补偿费的计算	84
1001	(一) 产值倍数法计算	84
001	(二) 区片综合地价法计算	87
011	三、土地补偿费的归属	88
011	四、实践中存在的问题及解决思路	89
111	(一) 农户对土地的改良投入能否在土地补偿费中主张	89
211	(二) 征地经办机构收取的从土地补偿费中扣除征地管理费	
211	是否合法	90
21	典型案例：承包地改良投入补偿主张应当予以支持	91
211	村民小组应当享有完整土地补偿权	93
	第三节 地上附着物和青苗补偿费	95
211	一、法律及政策规定	96
011	(一) 法律、行政法规及部门规范性文件的规定	96
011	(二) 地方有关规定	97
011	二、地上附着物和青苗补偿费的计算及分配	98
111	(一) 地上附着物和青苗补偿费的计算	98
811	(二) 地上附着物和青苗补偿费的分配	99

177	三、实践中存在的主要问题及解决思路	100
87	(一) 青苗及地上附着物调查统计有误, 如何处理	100
97	(二) 突击搭建地上附着物和种植青苗, 能否获得补偿	100
08	(三) 青苗和地上附着物的补偿标准, 如何确定	100
08	(四) 承包土地上的地上附着物和青苗补偿费归属, 如何	
88	确定	101
88	典型案例: 突击栽种的果树能不能获得补偿	102
88	国土资源局未按规定履行义务被判败诉	103
88	第四节 被征地农民的社会保障	104
	一、被征地农民社会保障有关法律规定	105
48	(一) 法律规定	105
48	(二) 行政法规及国务院有关规定	105
48	(三) 部门规章及部门规范性文件规定	106
78	(四) 地方规定	106
88	二、被征地农民社会保障基本问题概述	110
98	(一) 社会保障的范围	110
98	(二) 社会保障的内容	111
	(三) 社会保障的资金来源	113
09	(四) 被征地农民社会保障工作的管理	113
19	三、实践中存在的问题及解决思路	115
89	(一) 被征地农民社会保障费用不到位问题, 如何解决	115
89	(二) 被征地农民的社会保障费用不足部分向农民收取,	
89	是否合法	115
88	第五节 征地补偿费的分配使用与管理	116
79	一、现行法律法规及政策规定	116
89	(一) 法律规定	116
89	(二) 行政法规及国务院文件规定	117
99	(三) 部门规章及司法解释规定	118

841	(四) 地方规定	119
841	二、征地补偿费重点问题释解	122
941	(一) 征地补偿费分配与使用的原则	123
1021	(二) 征地补偿费的监督与管理	124
	三、征地补偿费用分配、管理中存在的问题及解决思路	124
1012	(一) 如何认定集体经济组织土地补偿款分配方案	
1251	的效力	124
	(二) 当前农村征地补偿款分配纠纷的表现形式及	
1241	处理原则	125
1251	(三) 如何认定迁入户口时放弃收益分配权承诺的效力	126
1261	(四) 如何认定集体经济组织成员资格	126
1261	(五) 如何确定土地补偿费的分配标准	129
1261	(六) 如何确定土地补偿款的分配对象	130
1281	(七) 在新户籍所在地未取得承包土地的农民能否参与征地补	
1291	偿分配	131
1301	(八) 承包地交回后是否还享有征地补偿费分配权	131
1301	典型案例：转为城镇居民户籍后可否仍享有征地补偿分配权	131
1301	在校大学生享有分配土地补偿款的权利	134
1301	现役军人能否参与土地补偿款分配	136
1301	第六节 征地补偿实践中存在的主要问题及解决思路	138
1301	一、土地承包经营权的补偿问题	138
1301	(一) 有关规定	138
1301	(二) 存在的主要问题	141
1401	(三) 解决思路	141
1401	二、宅基地使用权及农民房屋所有权的征收补偿问题	142
1401	(一) 有关规定	142
1401	(二) 存在的主要问题	146
1401	(三) 宅基地及农民房屋的征收补偿问题解决思路	147

三、其他问题及解决思路	148
(一) 土地征收中地类认定不一致, 如何处理	148
(二) 如何判断征地补偿标准是否合法、合理	149
(三) 如何减少征地补偿纠纷	150
典型案例: 征地方案确定时具有集体经济组织成员资格的	
村民享有土地补偿款分配权	150
土地补偿分配方案不能侵犯少数成员合法权益	152
第四章 征地安置	154
第一节 征地安置概述	155
一、征地安置现行法律相关规定	156
(一) 法律规定	156
(二) 行政法规及国务院文件规定	156
(三) 部门规章、规范性文件及司法解释规定	158
(四) 地方规定	159
二、征地安置重点问题释解	161
(一) 征地安置主体	162
(二) 征地安置对象	162
(三) 征地安置措施	162
第二节 征地安置补助费	163
一、安置补助费的计算	163
(一) 前三年平均产值	163
(二) 补偿倍数	163
(三) 安置人数	164
(四) 计算中应当注意的问题	164
二、安置补助费标准的调整	165
(一) 调整条件和原则	165
(二) 调整权限	166

三、安置补助费的归属及分配	166
四、存在的主要问题及解决思路	167
(一) 实践中的主要问题	167
(二) 解决思路	168
第三节 征地安置方式	168
一、货币化安置	169
二、农业生产安置	169
三、重新择业安置	170
四、入股分红安置	170
五、异地移民安置	171
六、留地安置	171
七、征地安置中的主要问题及解决思路	172
(一) 采用了货币安置后是否还可采用留地安置	172
(二) 留用地是否要办理征收手续	172
(三) 农村地区应如何完善征地安置方式	173
典型案例：公开投标方式取得土地承包经营权不能获得安置 补助费	173
第五章 征地争议解决	175
第一节 征地补偿安置标准争议裁决制度	176
一、征地补偿安置争议裁决制度概念及特点	176
二、征地补偿安置争议现行法律规定	178
(一) 行政法规及国务院规范性文件规定	178
(二) 部门规章及规范性文件规定	178
(三) 地方规定	179
三、征地补偿安置争议协调裁决重点问题释解	183
(一) 征地补偿安置争议协调裁决机构	183
(二) 征地补偿安置争议协调裁决的范围	184

(三) 征地补偿安置争议协调裁决遵循的原则	184
(四) 协调裁决的时限要求	185
(五) 协调裁决的具体程序	185
四、主要问题及解决思路	188
(一) 如何确定协调裁决的申请人资格	188
(二) 向省级人民政府申请裁决需要提交哪些材料	188
(三) 哪些情况下协调裁决机构对当事人的申请可不予受理	189
(四) 对裁决机构下达裁决书有哪些规范性要求	190
第二节 信 访	191
一、信访的有关规定	191
二、信访基本问题概述	192
(一) 信访的范围	192
(二) 信访机构处理信访事项的期限	192
三、实践中存在的问题及解决思路	193
(一) 有关征地纠纷的信访事项如何提出	193
(二) 信访案件处理有何要求	193
(三) 信访人不服信访机关的答复如何处理	194
(四) 国土资源信访机构受理信访事项有哪些要求	195
典型案例：信访机构未按规定期限履行义务应当承担法律责任 ...	196
第三节 征地争议行政复议	197
一、征地争议行政复议相关法律规定	197
二、行政复议基本问题概述	198
(一) 复议机关及其职责	198
(二) 被申请人	199
(三) 行政复议案件的处理方式	199
(四) 复议案件不收取费用	200
三、实践中存在的问题及解决思路	200

815	（一）当事人对行政行为不服的，如何申请行政复议	200
715	（二）复议机关不予受理或未按期作出处理的，如何	
815	处理	201
815	（三）哪些情况下行政复议机关应当变更、撤销具体	
055	行政行为	202
055	（四）行政复议中对于被申请人不予答复如何处理	202
055	（五）行政复议中提出行政赔偿如何处理	202
55	典型案例：集体土地未征收即出让行为被复议机关撤销	203
55	第四节 征地争议诉讼	204
55	一、民事诉讼	204
55	（一）法律规定	204
55	（二）实践中存在的征地补偿民事纠纷主要类型	205
55	（三）征地补偿民事纠纷的解决	206
55	（四）人民法院处理征地补偿民事纠纷所遵循的原则	206
55	二、行政诉讼	206
55	（一）法律规定	206
55	（二）实践中土地征收行政诉讼的主要类型	207
55	（三）征地争议行政诉讼的处理原则	207
55	典型案例：村委会无权扣青苗补偿费	208
55		
	第六章 法律责任	210
	第一节 概 述	211
55	一、征地法律责任相关法律规定	211
	（一）法律规定	211
55	（二）行政法规或规范性文件规定	212
	（三）部门规章及地方规定	213
55	二、征地违法行为及法律责任	215
	（一）非法批地行为	215

005	……(二) 侵占、挪用征地补偿费用行为	216
	(三) 非法占地行为	217
10	第二节 刑事责任	218
	一、法律有关规定	218
505	二、征地违法犯罪行为及刑事责任	220
505	……(一) 非法批地罪	220
505	……(二) 贪污罪	220
605	……(三) 挪用公款罪	222
405	……(四) 非法占地罪	222
405	典型案例: 村委会成员侵吞土地补偿款构成贪污罪	223
405	第三节 行政责任	223
205	一、法律有关规定	224
605	二、行政责任的形式	225
605	……(一) 行政处罚	225
605	……(二) 行政处分	226
605	……(三) 行政赔偿	226
705	三、实践中存在的问题及解决思路	227
705	……(一) 征地过程中, 违反法定程序应承担哪些行政责任	227
805	……(二) 征地过程中, 违反法定补偿制度应承担哪些行政 责任	228
015	附录:	
115	中华人民共和国土地管理法	229
115	……(2004年8月28日)	
515	中华人民共和国物权法(节录)	245
515	……(2007年3月16日)	
215	国务院关于深化改革严格土地管理的决定	246
215	……(2004年10月21日)	