



征地的程序/ 补偿/ 安置/ 争议解决

征地补偿

疑难问题专家解析

ZHENG DI BU CHANG
YINAN WENTI ZHUANJIA JIEXI

李如霞 刘芳 ◎ 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

D922.364

20134

征地补偿

疑难问题专家解析



李如霞 刘芳 〇编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

征地补偿疑难问题专家解析/李如霞, 刘芳编著.

—北京: 中国法制出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3789 - 9

I. ①征… II. ①李…②刘… III. ①土地征用 - 补偿 - 土地法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 394

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 119503 号

责任编辑 赵宏

封面设计 周黎明

征地补偿疑难问题专家解析

ZHENGDI BUCHANG YINAN WENTI ZHUANJIA JIEXI

编著/李如霞 刘芳

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2012 年 7 月第 1 版

印张/8.5 字数/188 千

2012 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3789 - 9

定价: 28.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010483

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

目 录

CONTENTS

第一章 什么是土地征收

1. 什么是土地征收？土地征收有什么特征？ / 1
2. 土地征收与土地征用有什么联系与区别？ / 5
3. 《物权法》对土地征收有哪些规定？ / 8
4. 土地征收要进行补偿么？ / 9
5. 土地征收应遵循什么原则？ / 12
6. 在我国土地补偿是完全补偿么？ / 15
7. 建国后我国的土地征收制度经历了怎样的演变过程？ / 15

第二章 土地征收程序

8. 农村土地征收的程序是如何规定的？ / 23
9. 哪些机关有权进行农用地转用审批？ / 25
10. 有权进行征收审批的机关有哪些？ / 27
11. 无权行使征地审批权的机关实施的土地征收行政

行为效力如何? / 28

12. 土地征收中的主要违法形态有哪些? / 31

13. 土地征收的组织实施机关及征地公告程序的有关
规定? / 33

14. 怎么进行征地补偿登记? / 34

第三章 土地征收的补偿安置

第一节 土地征收补偿及土地补偿费 / 36

15. 土地征收补偿的范围是什么? / 36

16. 土地补偿费如何计算? / 38

17. 土地征收补偿费用分配权的内涵及其与土地承包方
获得补偿权的区别? / 51

18. 土地补偿费怎样进行分配? / 54

19. 土地补偿费分配方案的有效性如何确认? / 55

20. 法院能否因村民委员会所欠债务查封土地补偿费? / 59

21. 法院能不能强制执行村民的征地补偿费来偿还
债务? / 61

22. 土地征收补偿费用是夫妻共同财产还是个人财产? / 63

第二节 土地补偿费的分配 / 66

23. 集体经济组织成员资格的认定标准? / 66

24. 取得集体经济组织成员资格的方式是什么? / 68

25. 集体经济组织成员资格在什么情况下丧失? / 70

26. 母亲一方户籍在集体经济组织的新生儿是否具有集体经济组织成员资格? / 72
27. 违反计划生育政策的超生儿是否具有集体经济组织成员资格? / 74
28. 出嫁女集体经济组织成员资格的认定? / 75
29. 嫁入媳妇集体经济组织成员资格的认定? / 79
30. 离婚妇女集体经济组织成员资格如何认定? / 81
31. 上门女婿集体经济组织成员资格的认定? / 83
32. 在读农村大学生能否享受村民待遇? / 84
33. 空挂户集体经济组织成员资格的认定? / 86
34. 服刑人员集体经济组织成员资格如何认定? / 88
35. 土地承包期内承包人转为非农户口的是否有权获得土地征收补偿? / 91

第三节 征收土地补偿安置 / 92

36. 安置补助费怎么计算? / 92
37. 安置补助费怎样分配? / 96
38. 因土地征收而丧失土地承包经营权的人,一定能够得到全部安置补助费么? / 97
39. 安置补偿费是以需要安置的农业人口数来计算,还是以征收土地的面积来计算的? / 99
40. 地上附着物和青苗补偿费的计算及分配? / 101
41. 集体经济组织以外人员承包该经济组织内土地的,土地征收时,能否获得地上附着物及青苗补助费补偿? / 103

42. 土地征收时,土地的实际使用人(承租人、转包受让人等)不是土地承包经营权人时,能否获得地上附着物及青苗补助费补偿? / 106
43. 农村集体土地被征用时其地上房屋当时未予安置补偿,用地时才拆迁应按何种标准对住房和商业用房进行补偿? / 107
44. 土地征收造成的宅基地使用权的丧失能否得到补偿? / 110
45. 担保物权遇到土地征收怎么办? / 115
46. 被征地农民社会保障范围是什么? / 116
47. 土地征收后怎样安置失地农民? 有哪些具体方式? / 118
48. 征地补偿安置方案从确定到实施需要什么过程? / 125

第四章 纠纷争议解决

49. 土地征收程序中政府哪些行为是可诉的? / 129
50. 当事人不服征地补偿安置争议的解决途径是怎样的? / 135
51. 阻止违法拆迁行为构成犯罪吗? / 137
52. 对征地补偿产生争议的怎么解决? / 139
53. 法院是否受理因征地款分配产生的纠纷? / 141
54. 村民是否可就土地补偿费数额提起诉讼? / 145
55. 土地补偿费纠纷的诉讼主体资格如何确定? / 148

附 录

中华人民共和国宪法(节录) / 150

(2004 年 3 月 14 日)

中华人民共和国物权法(节录) / 151

(2007 年 3 月 16 日)

中华人民共和国土地管理法 / 154

(2004 年 8 月 28 日)

中华人民共和国土地管理法实施条例 / 169

(2011 年 1 月 8 日)

中华人民共和国农村土地承包法(节录) / 179

(2009 年 8 月 27 日)

最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用

法律问题的解释 / 183

(2005 年 7 月 29 日)

征收土地公告办法 / 187

(2010 年 11 月 30 日)

国土资源听证规定 / 190

(2004 年 1 月 9 日)

国务院关于深化改革严格土地管理的决定(节录) / 196

(2004 年 10 月 21 日)

国土资源部关于完善征地补偿安置制度的指导意见 / 203

(2004 年 11 月 3 日)

关于开展制订征地统一年产值标准和征地区片综合地价

工作的通知 / 205

(2005 年 7 月 23 日)

关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知 / 215

(2007 年 4 月 28 日)

中共中央办公厅、监察部办公厅关于加强监督检查

进一步规范征地拆迁行为的通知 / 218

(2011 年 3 月 17 日)

最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干

问题的规定 / 220

(2011 年 8 月 7 日)

农业部关于加强农村集体经济组织征地补偿费监督管

理指导工作的意见 / 222

(2005 年 1 月 24 日)

北京市建设征地补偿安置办法 / 226

(2004 年 5 月 21 日)

天津市征地补偿安置标准争议协调裁决规定 / 233

(2006 年 12 月 22 日)

天津市人民政府办公厅关于进一步规范我市征地管理

工作的通知 / 238

(2011 年 11 月 3 日)

上海市房屋土地资源管理局关于调整本市征地土地补

偿费标准的实施意见 / 239

(2008 年 9 月 1 日)

上海市被征用农民集体所有土地农业人员就业和社会

保障管理办法 / 242

(2003 年 10 月 18 日)

重庆市征地补偿安置办法 / 246

(1999 年 4 月 2 日)

重庆市国土资源和房屋管理局关于《重庆市征地补偿安置办法》应用中有关问题的通知 / 252

(2010 年 12 月 21 日)

重庆市国土房管局关于适用《重庆市征地补偿安置办法》有关政策问题的批复 / 253

(2004 年 5 月 10 日)

甘肃省实施《中华人民共和国土地管理法》办法(节录) / 253

(2002 年 3 月 30 日)

山东省实施《中华人民共和国土地管理法》办法(节录) / 255

(2004 年 12 月 25 日)

广东省实施《中华人民共和国土地管理法》办法(节录) / 257

(2008 年 11 月 28 日)

江西省实施《中华人民共和国土地管理法》办法(节录) / 260

(2010 年 11 月 26 日)

第一章

什么是土地征收

1. 什么是土地征收？土地征收有什么特征？

【专家解析】

土地征收在世界各国都普遍存在，它是以土地所有权为核心建构起来的，是国家为了公共利益的需要，以补偿为前提，强制取得其他民事主体土地所有权的行为。作为一种公法行为，它的实施以公共利益、公共目的为依据，以私有土地或集体土地为对象，并对被征收的对象给予相应的补偿。在土地私有制国家中，土地的征收是国家对私人土地所有权的征收，在相当程度上表现为一种强制购买权，只有在正常收买无法取得土地时才动用征收权，因此，土地征收补偿的标准一般是按照市价予以补偿。而我国实行土地的社会主义公有制，即土地的国家所有制和集体所有制，这种二元结构使得我国的土地征收主要是指国家对集体土地所有权的征收，已经属于国家所有的土地则不存在征收问题。按照我国相关法律规定，土

地是不能买卖的，那么征收土地是将集体土地转为国有土地并为各项建设提供国有土地的唯一途径。据此，我们可以这样界定我国的土地征收，土地征收是指国家基于公共利益的需要，强制性地将农民集体所有的土地收归国有并给予公正补偿的行政行为。

土地征收作为一项重要的土地法律制度，具有下列特征：

1. 强制性。土地征收行为并非民事法律行为，土地征收法律关系不属于平等主体之间产生的平等自愿的民事法律关系，土地征收行为是国家依据法律的规定所实施的法律行为，具有明显的强制性。国家在进行土地征收时，不需征得土地所有人的同意，除非土地征收违反了法律规定，否则土地所有人必须服从国家的土地征收决定，对国家的征收行为必须予以支持和配合，不得拒绝、不得阻挠，更不得无理取闹，否则要承担法律责任。“土地征收行为被赋予强制性来源于土地资源的稀缺性、独占性与土地的社会公共性格之间的矛盾。集体土地的使用、处分，与国家的农业战略和农业政策密切相关，而国家的农业战略和农业政策又关系到国计民生和社会发展与稳定。由于在集体土地所有权的团体性和分散性与社会的全局性要求之间存在着一定的矛盾，因而有必要基于社会整体利益的理由，对集体土地所有权加以适当的限制。”^① 这里的“限制”应采取广义的理解，既包括对土地所有权行使方式的限制，又包括改变土地的权属。表现在土地征收上，就是国家得以公共利益为目的强制性地征收农村集体所有的土地。

2. 行使主体的特定性。土地征收行为的强制性，决定了土地征收权行使主体的特定性。土地征收权作为一种所有权限制形式，只

^① 王卫国著：《中国土地权利研究》，中国政法大学出版社1997年版，第115—116页。

有国家通过法定的机关才能行使，其他任何机关、团体及个人均不得行使这一权力。之所以是这样，一是因为征收权是基于“最高统治权”而行使的，而“最高统治权”只能由国家统一行使；二是因为“为了公共利益的需要”是土地征收的实施理由，而国家则是公共利益的惟一合适的代表。农村土地征收主体的特定性为国家垄断土地一级市场（征地）和调控土地二级市场（建设用地）提供了可靠的保证。

3. 补偿性。无补偿即无征收，这是现代法治国对国家的土地征收权提出的要求。在许多国家的宪法中都明确规定，国家为了公益的需要，征收他人财产，必须以补偿为前提。土地征收的补偿性，是土地征收与我国历史上土地改革中曾出现的土地没收的最大区别。在我国，当国家为了社会公共利益需要征收集体的土地时，必然会涉及到土地所有者——集体的利益。农民虽然不是土地的所有者，但其作为集体经济组织的成员，集体的利益与其利益息息相关，同时，土地被征收后，一般情况下，农民的土地承包经营权也随之丧失，农民将失去生存的依靠。所以，必须对受损害的特定主体予以公平合理的补偿，以体现公平正义原则。我国《土地管理法》第四十七条规定：“征收土地，按照被征收土地的原用途给予补偿。”这种补偿是由国家确定标准的一种补偿，并不是国家向农民买地的“市场价格”。补偿性是土地征收的固有属性，同时，“公平补偿”制约着政府权力，对土地征收权滥用具有一定制约作用。

4. 公益性。强制性是土地征收的根本属性，土地征收是国家行使公权力的一种形式。但是，强制力作为一种社会控制手段，尽管是必要的，却是不经济的。土地征收权的强制力以其合法和必要为前提。在我国，土地征收既涉及农民集体的利益，也涉及其成员的

利益。尤其伴随着我国社会主义市场经济体制的完善，民主法治建设的发展，对法律程序的重视以及对人权的崇尚和保障，法定机关在土地征收过程中必须依法行使土地征收权，必须考虑被征收者的意愿，注重被征收者的参与程度，并接受其法律监督。由此便引发了土地征收权的合法行使与土地所有权受法律保护之间的冲突，也牵出了土地征收权是否被滥用的问题。为了解决产权保护与限制之间的法律冲突，实现法律的平衡，世界各国（地区）立法以公益性来限定土地征收权的行使，将其作为判定土地征收权是否合法行使的重要标准和依据，这样既可以使土地征收权的合宪性得以成立，又为防止土地征收权的滥用设置了一道重要屏障。对土地征收的公共目的，我国有关法律已有明确的规定，如《宪法》第十条第三款规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”；《物权法》第四十二条第一款规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产”。那么何谓公共利益呢？大多数学者认为，公共利益即一定范围内不特定人的共同利益。国家实施土地征收行为必须以谋求社会福利，增进公共利益，维护社会秩序，为全体人民带来利益作为唯一的实施原因。总之，土地征收强制性的价值合理性即在于其结果必须符合社会公共利益，公益性是土地征收实施的前提条件。

5. 权属转移性。转移土地所有权是土地征收的最终目的。土地被征收后，土地所有权发生变更，原土地所有权灭失，新土地所有权随之产生。在我国，土地征收的权属转移主要是集体土地所有权向国有土地所有权的转移。由于农民享有土地承包经营权，土地被征收后，一般情况下，农民的土地承包经营权也随之丧失。国家获得了土地所有权，然后通过划拨、出让、出租等方式将土地使用权

让渡给用地单位，这是由我国的土地公有制所决定的。土地征收是目前我国单向转移土地所有权的唯一途径。在西方国家的道德理论中，私人财产是神圣不可侵犯的，土地征收显然与之相悖，但却被几乎所有的国家所采用。究其原因，是因为土地所有权具有一定的社会性，土地所有者在行使自己的权利时要受到社会的限制，国家有权在特定的条件下对其土地进行征收。

6. 程序合法性。依法行政是法治社会对政府提出的基本要求。土地征收作为一项严重影响相对人财产权的国家强制制度，必须得到有效的制约，以防止权力滥用。因此，法律规定了严格的征收程序，包括：申报、批准、公告、实施和监督等，这些程序是任何土地征收行为都必须遵守的，一旦违反这些法定程序，征收便变成非法，实施单位要承担相应的法律责任。

2. 土地征收与土地征用有什么联系与区别？

【专家解析】

《物权法》第一次明确了征收和征用的区别。在实践中，土地征收与土地征用这两个概念较为相似，需要加以明确区分。土地征收是指国家基于公共利益的需要，强制性地将农民集体所有的土地收归国有并给予公正补偿的行政行为。土地征用是国家为了公共利益的需要，在不改变土地所有权的前提下，依法运用国家强制力取得一定时期土地使用权的一种具体行政行为。作为我国征地制度的两大组成部分，土地征收与土地征用既有严格的区别，又有一定的

联系。

其联系表现在：首先，二者都是为了公共利益的需要而实施的；其次，二者都具有强制力，不需要土地权利人的同意即可实施，体现出国家意志的强制性；再次，二者在实施时均需要严格遵循法律规定。由于土地征收和征用都是强制限制土地权利人的财产权，运用不当极易造成土地权利人合法权益的严重侵害，所以行政主体在实施具体的征收或征用行为时，一定要做到主体合法、程序合法和内容合法，在有法律法规明确授权的前提下，严格按照法定的程序，作出合法合理的征收或征用行为。这既体现出对土地权利人财产利益的保护，也是对公共秩序的合理维护；最后，二者一般均需要对土地权利人给予相应的补偿。这是从公平的角度考量的，土地征收或征用是为了公共利益，但在实现公共利益时，我们不能以牺牲个人合法利益为代价，需要对其给予相应的弥补。因此，需要对土地权利人进行适当的补偿。

土地征收和土地征用的不同在于：（1）从行为的适用对象看，土地征收针对的是土地所有权；而土地征用针对的是土地使用权。（2）从行为的法律后果看，土地征收的结果是国家取得了土地的所有权，其法律后果是土地所有权从相对人转归国家，在我国即是集体土地所有权消失，转为了国家土地所有权；而土地征用中国家仅仅是取得了土地的使用权，“征用”本身并不包含财产所有权转移的涵义，而且行政主体在用完后应将该征用的土地返还相对人。（3）从行为的适用条件看，土地征收主要是强调基于公共利益的需要，而土地征用在强调公益性的同时，还要求存在紧急状态或紧急需要，其目的限制更为严格，一般适用于抢险、救灾等临时性的紧急状态。（4）从行为的适用程序上看，土地征收在实施过程中要遵循严格法定程序，而土地征用，由于受特定的紧急情况的限制，对

程序要求相对宽松些，可先行用地，但事后需要加以补正。(5)从补偿的方式上看，土地征收由于涉及所有权的转移，土地权利人损失较大，所以补偿标准也较高，除了按照国家规定的标准进行土地和地上附着物补偿外，还要按规定承担土地权利人相应的安置、社会保障等费用。而土地征用由于不涉及所有权的转移，且事后要归还土地使用权，所以土地权利人的损失相对较小，补偿标准较低，主要是针对征用前的实物状态或价值状态予以恢复。

需要说明的是，在2004年我国《宪法》和《土地管理法》修正或修改以前，土地立法和学术界并没有严格区分土地征收和土地征用这两个概念，而统称为“土地征用”。修改前的《土地管理法》规定：“国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”《土地管理法实施条例》规定，“国家依法征用的土地”属于国家所有。由此可见，集体所有的土地被国家征用以后，土地的集体所有权转变为国家所有权，土地权属发生了转变，因此，我国立法上所说的“土地征用”实质上是“土地征收”。为了理顺市场经济条件下因征收、征用而发生的不同的财产关系，在我国2004年最新通过的宪法修正案里，区分了“土地征收”和“土地征用”两个概念。宪法第十条第三款修改为：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”宪法修正案区分土地征收与土地征用具有重要的理论意义和实践意义。从理论上讲，宪法修正案对土地征收与土地征用的区分使我国的立法更规范和严谨，而且为我国的土地法和物权法进一步具体规范土地征收和土地征用制度奠定了宪法基础。从实践上看，不是所有的公共建设都需要进行转移土地所有权的土地征收，一些临时性的项目可能只需取得土地使用权即可满足需要，这样既有利于对土地尤其耕地的保护，有利于投资的预算，也有利于对被征地