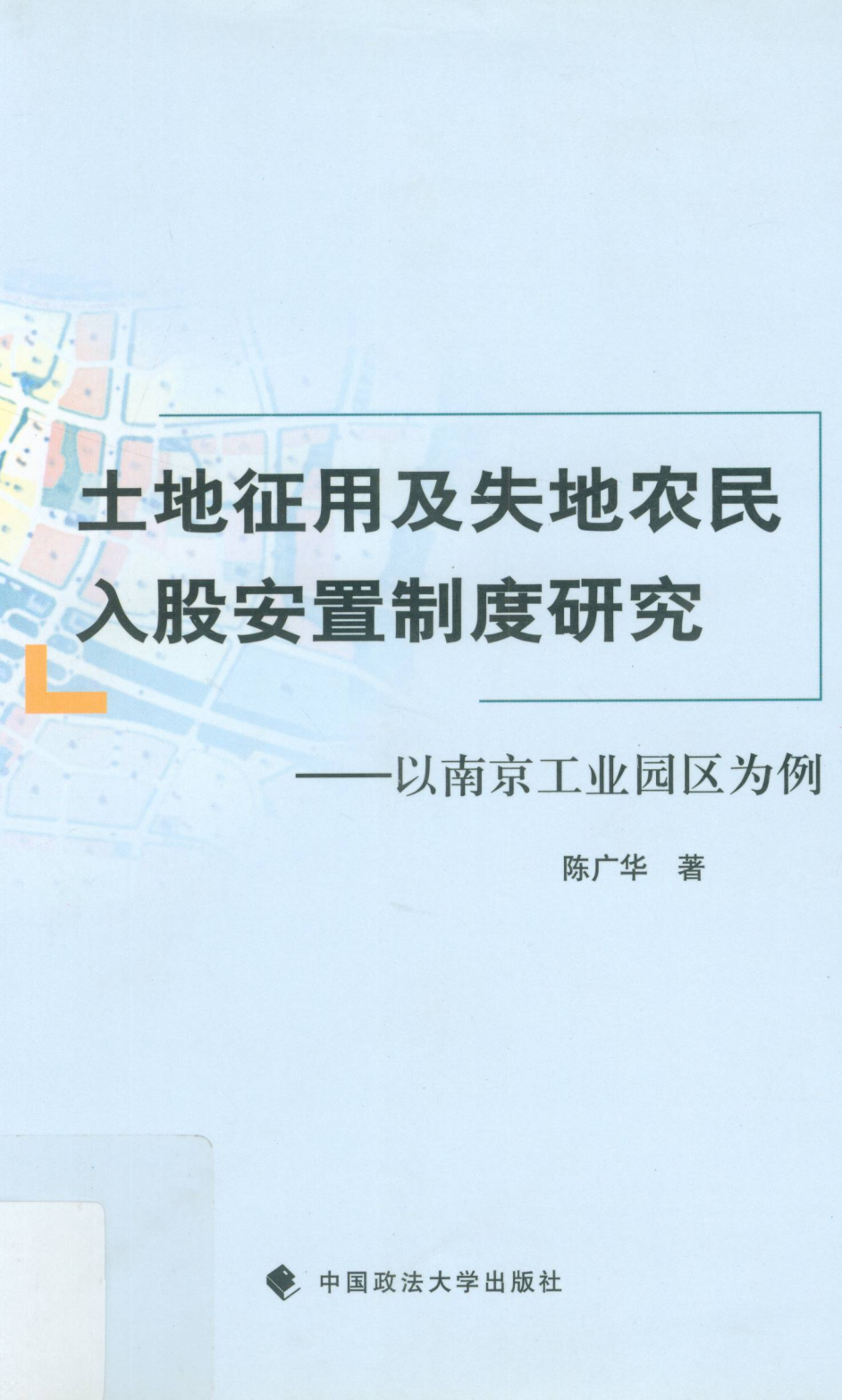




土地征用及失地农民 入股安置制度研究

——以南京工业园区为例

陈广华 著

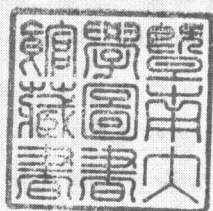


中国政法大学出版社

土地征用及失地农民 入股安置制度研究

——以南京工业园区为例

陈广华 著



图书在版编目(CIP)数据

土地征用及失地农民入股安置制度研究 / 陈广华著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-5620-4472-7

I. 土… II. 陈… III. ①农村-土地征用-研究-中国②工业园区-农民问题-研究-中国 IV. ①F321.1②D422.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第209308号

- 书 名 土地征用及失地农民入股安置制度研究——以南京工业园区为例
TUDIZHENGYONGJISHIDINONGMINRUGUANZHIZHIDUYANJIU——YINANJINGGONGYEYUANQUWEILI
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮政编码100088
邮箱 zhengfadch@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908586(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 11.125印张 255千字
- 版 本 2012年10月第1版 2012年10月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4472-7/D·4432
- 定 价 36.00元
- 声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序 言

随着我国工业化和城市化进程的加快,失地农民的安置问题成为我国社会发展中的一个重要问题,对失地农民的合理安置是国民经济快速稳定发展和维护社会和谐的重要内容。实施工业园区失地农民入股安置模式,以合理的股份设置为手段,实现工业园区效益共享,失地农民可以避免丧失土地造成的长期利益受损,而得到可持续发展。本书从介绍我国土地征用制度的历史沿革入手,对土地征用、失地农民与土地征用程序等基本概念作了界定,在总结比较国内外失地农民安置模式的基础上,全面探究了其理论、方法及应用体系,并进行了实证研究。主要研究结论包括:第一,通过对国内外失地农民补偿机制概况的分析及六种传统安置模式的比较,得出传统的安置模式存在种种弊端,提出工业园区失地农民安置模式的新选择——入股安置模式。第二,利用博弈论与帕累托改进理论对南京工业园区失地农民入股安置模式进行了实证研究。可知,现行安置制度的缺陷导致博弈规则的不公平,地方政府和失地农民博弈主体实力的不对等导致被征地农民的弱势处境及地方政府利用博弈规则制定者和利益博弈者的双重角色追求自身利益最大化,进行寻租活动。失地农民安置制度若不能真正提高农民生活质量,存在农民社会福利下降的情况,按照帕累托标准,这种制度就没有达到最大的运行效率和最大的社会福利,

需要帕累托改进。第三，在工业园区失地农民入股安置模式的构建中，进行了利益相关者分析，认为征地过程中的利益相关主体包括地方政府、用地单位及企业、村集体和被征地农民。在此基础上，建立了股权量化模型，认为应从农地价值角度和农地功能角度两个方面的土地征用的合理补偿来对股本进行量化。第四，对失地农民入股安置模式进行了绩效分析，认为政府行为的规范与科学与否，直接影响到改革的成本与收益，其中，政府程序的繁琐、政府决策的失误，当然还包括政府官员的腐败是制度变迁过程中成本提高的主要原因。为了维护失地农民的利益，入股安置制度中须有规范政府行为的条文，且应尽量全面、详尽。第五，对工业园区失地农民入股安置模式的管理控制与风险控制进行了分析，提出加强监督、完善相关法律法规、对入股安置项目进行市场化经营、完善农村社会保障体系和对失地农民进行培训的对策和建议。

陈广华

2012年6月

目 录

序言	1
第一章 土地征用制度概述	1
第一节 土地征收和土地征用	1
第二节 我国土地征用制度的历史沿革	4
第三节 我国土地征用中存在的问题及对策	13
第二章 失地农民安置制度概述	45
第一节 问题的提出及相关概念的界定	45
第二节 失地农民安置制度理论基础	62
第三节 国内外失地农民安置制度概述	80
第四节 国内外工业园区理论与实践综述	92
第三章 土地征用及失地农民安置制度概述	96
第一节 土地征用补偿的理论依据及不同学说	96
第二节 土地征用补偿的原则	110
第三节 土地征用补偿的国外及港台地区经验	114
第四节 失地农民安置模式的比较分析	135
第四章 工业园区失地农民安置模式的选择	157
第一节 土地征用和失地农民安置过程的利益分析	157
第二节 工业园区失地农民安置模式新选择——入股安置	174
第三节 南京工业园区失地农民入股安置模式的实证观察	186
第五章 工业园区失地农民入股安置模式的构建	217

土地征用及失地农民入股安置制度研究——以南京工业园区为例

第一节	工业园区失地农民入股安置的可行性分析	217
第二节	入股安置模式的利益相关者分析	232
第三节	工业园区失地农民入股安置模式的设计	238
第四节	失地农民入股安置模式的股权设置	258
第五节	失地农民入股安置的收益分配	267
第六章	工业园区失地农民入股安置模式成本收益分析	270
第一节	工业园区失地农民入股安置模式成本分析	270
第二节	工业园区失地农民入股安置模式效益分析	276
第三节	土地征用补偿安置制度的有效性分析	290
第七章	工业园区失地农民入股安置的管理控制与对策建议	297
第一节	工业园区失地农民入股安置的管理	297
第二节	失地农民入股安置的风险控制	308
第三节	失地农民入股安置的障碍分析	313
第四节	失地农民入股安置的对策建议	315
参考文献		320
后记		340

表目录

表 2.1	失地农民的研究范围	47
表 2.2	工业园区的起源和发展特征	48
表 2.3	全国耕地变化情况	53
表 2.4	部分省市失地农民征地前后人均收支状况比较	54
表 2.5	部分省市失地农民就业比例比较	55
表 2.6	利益相关者的 27 种代表性定义	70
表 3.1	银川、宁波、济南失地农民培训实施情况	145
表 3.2	温州、驻马店划地安置实施情况	146
表 3.3	部分地区被征地农民纳入社会保险情况	148
表 3.4	当前失地农民主要安置方式的特点和内容	151
表 3.5	各种安置模式的优缺点比较分析	154
表 4.1	基层政府和失地农民之间的博弈策略	163
表 4.2	制度制定前的囚徒困境	178
表 4.3	制度制定后的均衡	180
表 4.4	2001 年、2009 年南京市经济收益	194
表 4.5	南京市 2001 年、2009 年劳动力统计	195
表 4.6	2001 年南京市农村非农劳动力及收入统计表	195
表 4.7	2009 年南京市农村非农劳动力及收入统计表	196
表 4.8	2001 年南京市非经济类指标	196
表 4.9	2009 年南京市非经济类指标	197
表 4.10	经济收益表	199
表 4.11	2009 年非农劳动力及收入统计表	199
表 4.12	工业园区入股安置农民的基本情况	200

土地征用及失地农民入股安置制度研究——以南京工业园区为例

表 4.13	土地征收前后家庭收入水平变化	201
表 4.14	失地农民对自己身份认同	202
表 4.15	失地农民对保险的态度	204
表 4.16	失地农民就业状况影响因素的 Multinomial Logit 回归 结果	207
表 4.17	征地前收入来源	208
表 4.18	征地后收入来源	209
表 4.19	新中国成立以来我国有关征地政策的主要法律 法规一览表	210
表 5.1	失地农民对安置的意愿	219
表 5.2	北京、广东土地入股实施情况	239
表 6.1	DEA 模型的输入与输出指标	276
表 6.2	评价指标	287
表 6.3	非经济因素评价指标	290

图目录

图 2.1 征地补偿对征地者的影响	59
图 4.1 社会无差异曲线图	171
图 4.2 征地市场供给与需求	173
图 4.3 入股安置模式实施过程	192
图 5.1 入股安置的 PEST 分析	220
图 5.2 入股安置模式的制度设计过程	240
图 5.3 工业园区入股安置的一般模式	240
图 5.4 入股安置模式的操作过程	242
图 5.5 收益还原法的程序	246
图 5.6 市场比较法的程序	247
图 5.7 成本逼近法的程序	248
图 5.8 农地价值构成图	262
图 5.9 农地功能价值图	263
图 6.1 制度安排的社会效用最大化：新古典的解释	272
图 6.2 制度变迁中的社会公众剩余	273
图 6.3 制度变迁过程中成本提高的损失	274
图 6.4 评价模式	287
图 7.1 激励机制流程	306

第一章 土地征用制度概述

第一节 土地征收和土地征用

土地是农民生存的保障，主要功能体现在土地具有生产粮食、提供就业、子孙继承和地产增值等功效。^{〔1〕}随着中国现代化进程的加快，据农业部和国务院发展研究中心的统计资料显示，我国当前的土地征收规模在中国历史上是空前的：1987～2001年，全国用于非农建设的占用耕地达3394.6万亩，其中70%以上是征地，按照《全国土地利用总体规划纲要》，2000～2030年的30年，占用耕地将超过5450万亩。^{〔2〕}大量因征地而失去土地的农民，既丧失了拥有土地所带来的社会保障权利，又无法享受与城市居民同等的社会保障权利，^{〔3〕}使得失地农民成为既有别于一般农民，又不同于城市居民的弱势群体，许多失地农民生存和发展面临着种种危机。

世界各国对土地征收或征用的称谓均有所不同，美国法学上称之为“最高土地权的行使”，英国称之为“强制收买”，法

〔1〕 廖小军：《中国失地农民研究》，社会科学文献出版社2005年版，第138页。

〔2〕 林刚：“中国城乡关系的历史变动与当代三农问题”，载 <http://www.wyxxsx.com/Article/Class4/200709/23932.html>，访问日期：2007年9月11日。

〔3〕 李佐军：《中国的根本问题——九亿农民何处去》，中国发展出版社2001年版，第78页。

国、德国及我国台湾地区称之为“土地征收”，日本法称之为“土地收用”或“土地收买”，我国香港地区则称之为“官地收回”。尽管称谓不一，但其基本性质是一致的。简单讲，土地征收是指国家为了公共利益，以补偿为条件，依照法律规定，强制地将集体土地收归国有的行为。它在世界各国（地区）的土地制度中都占有极其重要的地位。历史上第一部《土地征收法》于1810年3月8日由拿破仑公布后，各国政府纷纷效仿，使土地征收制度不断完善。

一般而言，土地征收与土地征用是有区别的。土地征收是指国家根据公共利益的需要而行使公权力，以补偿为条件，强制取得他人的土地所有权，而他人的土地所有权因征收而消灭。土地征用是指国家因公共事业的需要，以给予补偿为条件，对他人土地所有权以外的他项权利为利用，待特定公共事业目的完成时，仍然将土地归还土地所有人，针对的是他人的土地使用权^{〔1〕}。这也就是说，土地征收与土地征用具有相似性，但非同一概念，两者的相似性在于，土地征收与土地征用都是为了公共利益需要，都要经过法定程序，都要依法给予补偿，都是国家凭借其公权力对他人的土地权利进行强制性的剥夺，使他人的土地权利因征收或征用而消灭或者终止。不同之处在于，征收主要是所有权的改变，征用主要是使用权的改变。

在现代法制国家，土地征收和土地征用都应该有明确的法律依据。其基本原因在于，为防止国家行使公权力时构成对他人财产权的不适当干预和造成对他人财产权的侵害，土地征收和土地征用都须具备明确的法律依据，特别是严格的征收或征用程序，土地所有权人或土地他项权利人在土地被征收或者征

〔1〕 梁慧星：《中国物权法研究（上）》，法律出版社2000年版，第330页。

用时，可获得公正、必要的补偿，另外还可通过法律途径寻求救济，以维护其正当的财产权益。

我国宪法修正案将“八二宪法”第10条第3款“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用”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征用并给予补偿”。这一修改主要考虑了征收和征用既有共同之处又有不同之处。而在此之前的我国立法，则有意无意混淆了土地征收和土地征用，最起码也是对土地征收和土地征用没有严格界分。

颁布于1982年的《国家建设征用土地条例》，明确了其规制对象为土地征用。原国家土地管理局于1995年颁布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》第20条规定了农民集体土地所有权可因“国家征地”而发生变更。这里所谓的“国家征地”，如果与其他立法规定相衔接，应该解释为国家征用土地，因为宪法、法律和法规只规定了征用而没有规定征收。但如果从“国家征地”的实际含义着眼，则应将其解释为国家对农民集体土地所有权的征收，这一解释事实上也得到了以下立法的认可：根据《土地管理法实施条例》第2条的规定，“国家依法征用的土地”属于国家所有；《确定土地所有权和使用权的若干规定》第5条规定，“国家建设征用的土地，属于国家所有”；《土地管理法实施条例》第2条也规定了“农村和城市郊区中已经依法没收、征收和征购为国家的土地”，属于国家所有。因此，可以说，现行立法所规定的土地征用确实引起了土地所有权的变更，即在土地征用的名义下，土地集体所有权变更成为国家所有权。可见，我国目前立法上所说的土地征用，实际上就是一般所说的土地征收。

在西方宪法中,征收和征用是同一概念,即 taking for use。^{〔1〕} 严格来说,对征收和征用作这种法国式的区分并无多少意义。征收这一概念强调的是“收”这一行为过程,征用突出的则是“征”的目的是为了“用”。换言之,征用不过是征作公用的简称,以转移所有权还是转移使用权作为区分征收和征用的标准,似乎不得要领。鉴于此,为了和我国目前的立法规定保持一致,本书对土地征用和土地征收不作严格区分,而是统称为土地征用。

第二节 我国土地征用制度的历史沿革

从1949年新中国成立至今,以社会变革及相关法规的制定时间为依据,我国的征地制度大致经历了四个发展阶段:1950年~1957年土地改革和农业合作化时期,这是立法起步阶段;1958年~1965年人民公社化时期,这是土地征用制度建设的调整阶段;1966年~1977年文革时期,这是土地征用立法的停滞阶段;1978年至今的社会主义经济建设时期,这是土地征用制度规范化、法制化阶段。

一、1950年~1957年:土地改革和农业合作化时期

新中国成立伊始,百废待兴。中央人民政府根据当时的土

〔1〕 征收和征用在法国行政法上有所区别,如征收一般适用于不动产所有权的转移,而征用适用于不动产使用权和动产所有权、使用权的转移及强制取得劳务等,但原理相同,并无本质区别。

地所有权情况和国家建设需要，分别公布了《铁路留用土地办法》（中央人民政府政务院 1950 年 6 月 24 日公布）^{〔1〕} 和《城市郊区土地改革条例》（中央人民政府 1950 年 11 月 21 日第 58 次政务会议通过并公布）^{〔2〕}。这两个法律文件围绕土地征用问题做了零星规定，为解决国家建设占用土地问题，提出了收买、征购或调换的办法，并规定了对土地上的生产投资及其他损失予以公平合理的补偿。

1953 年 12 月 5 日，中央人民政府通过了《政务院关于国家建设征用土地办法》，这是新中国第一部比较完整的土地征用行政法规。《政务院关于国家建设征用土地办法》对征地的基本原则、征地的补偿标准、征地的权限及征地程序作了较详细的规定。根据该办法的规定，国家建设征用土地的基本原则是：既应根据国家建设的确实需要，保证国家建设所必须的土地，又要照顾当地人民的切身利益，对土地被征用者的生产和生活有妥善的安置。该办法对征用农村私有土地和城市私有土地的补偿标准分别作了规定。征用农村私有土地的补偿标准为：年产值的 3 倍~5 倍；土地附着物补偿费；协助解决农民生计。征用城市私有土地的补偿标准为：地上附着物作价补偿；地基与房屋产权同属一人者，地基部分不另做补偿；分属两人者，视地基所有人的生计情况酌情补偿；市内空地无偿征用。土地征用的审批权限是：全国性的建设事业用地，经中央人民政府国家计划委员会核定，由中央人民政府政务院批准；地方性建

〔1〕 其中第 6 条规定：“铁路建筑关系，原有土地不敷应用或有新设施需要土地时，由铁路局通过地方政府收买或购买之。”

〔2〕 该条例第 14 条规定：“国家为市政建设及其他需要征用私人所有的农业土地时，须给予适当代价，或以相等之国有土地调换之。对于耕种该项土地的农民亦给予适当的安置，并对其在该项土地上的生产投资及其他损失，应予公平合理的补偿。”

设事业，用地在 5 000 亩以上或迁移居民 300 户以上者，由大行政区行政委员会批准；用地不足 5 000 亩而在 1 000 亩以上或者迁移居民不足 300 户而在 50 户以上者，由省（市）人民政府批准；用地不足 1 000 亩或者迁移居民不足 50 户者，由县人民政府批准。土地征用的一般程序是：征地单位提出申请——市政府建设管理部门初审并协同被征地政府及市房地产管理部门共同议定安置补偿计划——征地计划书报市建设管理部门审查转报市政府批准组织实施，办理征地、补偿、变更权属等手续。1954 年《中华人民共和国宪法》对国家建设征用土地作了肯定，第 13 条规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或收归国有。”

这一时期土地征用政策的主要目的是调整国家与被征地农民之间的土地关系，同时采取较为宽松的补偿与审批政策来刺激国民经济各项建设的起步与发展。所以，土地征用政策呈现以下特点：第一，征用的土地主要是农民的私有土地；第二，征地中强调公平，而没过分强调“强制性”；第三，土地征用审批权限比较宽松。

二、1958 年～1965 年：人民公社化时期

随着我国社会主义建设和社会主义改造的突飞猛进，土地所有制由农民私有变为集体所有，^{〔1〕}出现了严重的土地浪费现象。为适应土地所有制变革所带来的新的发展形势，国务院于 1958 年

〔1〕 1956 年 3 月 17 日全国人大常委会第 33 次会议通过的《农业生产合作社示范章程》正式实施，农业生产合作化运动遍及全国，农村土地迅速地由农民私有转变为集体所有。

发布了《国家建设征用土地办法》。这一新的征用土地办法，主要着眼于节约用地，力求克服有的地区和某些单位多征少用、早征迟用甚至征而不用等浪费土地的现象；对早征迟用、多征少用和征而未用的土地，要求各建设单位必须根据国务院有关规定，坚决退还给生产队耕种。法律明确规定，集体土地可以通过土地征用转为国有，国有土地则不能再转为集体所有，这种流动是单向的、不可逆的。被征用的土地除了有农民的私有土地以外，还有农业生产合作社的集体所有土地。关于征用土地补偿标准，由原来的“一般土地以其最近3年至5年产量的总值为标准”，改为“以它最近2年至4年的年产量的总值为标准”。关于土地补偿费的发放，属于征用农业生产合作社土地的发给合作社，属于征用私有土地的发给所有人。对征用农业生产合作社的土地，如果社员大会或者社员代表大会认为对社员生活没有影响，不需要补偿，经县级政府同意，也可以不发给补偿费。征用农业生产合作社使用的非社员的土地，如果土地所有人不从事农业生产，又不以土地收入维持生活，可以不发给补助费，但必须经本人同意。对因土地征用而需要安置的农民，当地乡镇或者县级人民委员会应该负责尽量就地在农业上予以安置；对农业上无法安置的，应设法就地在其他方面予以安置；对就地在农业上和其他方面都无法安置的，可以组织移民。批准权限：县级以上（包括县级）有权批准用地机构的申请，省人民委员会核拨；县人民委员会有权批准核拨300亩以下和迁移居民30户以下土地的征用。这一阶段的征地特点：第一，被征地的对象发生了变化，由原来的以征用农民私有土地为主，转变为以征用农村合作社的土地为主；第二，征地的补偿标准有所降低，主要原因是大的政治环境所引起的，过分地强调公有制，缺乏对财产权的承认，但仍未有强调征地的强制性；第三，基于耕地保护考虑，征地的