

河南省社科规划重大项目

SHENSHIHEKUIHUA ZHONGDAI XIANMU

河南省征地补偿安置的实践及其制度性研究

主 编 张启生 副主编 韩亚峰

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

河南省征地补偿安置的实践及其制度性研究/张启生
主编. —郑州:河南人民出版社,2009.9
ISBN 978-7-215-06981-7

I. 河… II. 张… III. 土地征用—补偿—研究—河南省
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 143798 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788036)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 22.75

字数 360 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

定价:50.00 元

前 言

征地补偿安置问题,从新中国成立至今一直是经济社会发展的热点问题。尤其是最近几年,随着工业化、城市化和国家基本建设加快,大量征用土地,造成大量无土地耕种、无工作岗位、无社会保障的“三无农民”,已成为影响社会稳定与和谐的重要因素。河南对征地问题的研究一直都在给予应有的关注,2002年,全国开展土地征用制度专题调研活动,河南调研组开始探讨征地问题形成的深层次原因;2004年以后,河南省根据国家土地新政印发了《关于依法合理用地促进经济社会健康发展的通知》、《关于规范农民集体所有土地征地补偿费分配和使用的意见》等一系列文件,初步搭建了征地补偿安置制度的框架。从价值取向的演变来看,河南省征地制度建设经历了一个从立足经济发展、兼顾农民利益到发展经济与保护农民权益并重的过程。但是,在社会转型时期,新旧体制交互作用,新情况、新问题层出不穷,仍然需要我们以实事求是的态度、科学的精神来审视现有的征地制度和整个制度环境,寻求与我国基本经济制度完美结合的制度模式,需要以创新的勇气为现行征地制度的改革完善提供理论支持。

本书是在2005年度河南省社科规划重大项目《河南省征地补偿安置的实践及其制度性研究》成果的基础上修订而成的,2005年3月~2006年3月,林景顺任课题负责人;2006年3月~2007年8月,张启生、张兴辽任课题负责人。在研究中,研究者力图坚持三个方向性原则:一是始终坚持科学发展观的基本精神。计划经济时期形成的土地征用制度与市场经济体制不协调运行造成了国家、农民、用地单位之间利益的巨大失衡,也给宏观经济的良性运行增加了一些不和谐因素,政府违法圈地、被征地农民边缘化趋势

增强、房地产楼市虚高等现象,都需要以科学发展观的理念加以审视。因此,本研究始终以科学发展观为统领,把人口、资源、经济、政治、社会等各种因素考虑进了征地制度的设计。二是着眼于中原崛起战略与国家宏观调控的平衡。促进中部崛起是中央统筹全国区域经济社会发展的重大战略部署。河南省建设以郑州为核心,济源(洛阳)、开封、漯河为顶点,郑汴洛、新郑漯为轴线的大三角形的中原崛起图略,几乎全部在平原地区展开,河南征地工作面临着新的挑战 and 压力。如何实现中原崛起战略与国家宏观调控关系的平衡,如何提高土地供应能力和供应水平、服务中原崛起、保障科学发展是我们研究中力图破解的一个紧迫而严峻的难题。三是立足保护被征地人的长远利益。河南是农业大省,土地是农民的生命之根,征地问题关系河南社会稳定的大局。在建设法治国家、倡导依法行政的时代,任何行政行为都应当给农民和社会一个合乎法律逻辑和良知的“说法儿”。因此,研究过程中,我们始终把以人为本、保护被征地人的长远利益作为研究追求的重要价值目标之一,如被征地人权益的救济途径的完善和对补偿安置制度的创造性改造,都始终以解决“人”的问题为核心。

解决征地问题是一个宏大的课题,尽管本研究提出了几个相关的重要问题,但由于时间紧迫,未能充分展开,需要在以后的研究中得到加强和深入。主要有四个:(1)征地补偿安置基金的征集途径及其资金(产)的管理和运作方式。(2)河南省农村建设用地的市场流转问题,特别是城市化过程中集体建设用地的流转条件。(3)土地整理与新农村建设的不关系问题。提出把土地整理和新农村经济的持续发展有机结合是河南省未来十年提高农村建设用地利用率这一宏大工程中应当解决的重大课题之一。(4)改革开放以来经济发展与土地供应的关系问题(政治学视角)。以上问题有的在提法上也许不太合适,但我们旨在指出思考问题的一个角度,只是作为探寻解决问题的一个思路或一种启示。另外,在理论探讨部分,研究者角度不同,论题之间难免存在冲突,但这对于全面而深入地研究征地问题是非常必要的,为保持研究的全貌,我们仍录于其中,并不机械求同。

尽管作者做出了很大努力,本书仍难免存在不足,敬请广大读者、尤其是实务工作者的批评指正。

本书由张启生任主编,韩亚峰任副主编,主编与副主编负责全书的协

调、编排与定稿。张兴辽、景志刚、乔小雨等对课题研究和本书编撰工作也提出了一些很有价值的意见和建议。具体分工如下(按章、节顺序排列):

上篇第1、2、3、4、5、6、7章由韩亚峰撰写,上篇第3章由程玲玲主笔。

下篇由王卫国、沈开举、余纪云、乔小雨、司艳丽、王红建、苏蓓、刘长发、崔向前、郭玉亮、马远、柴红杰、韩亚峰、翟铁凤、陈立斌、陈建国等人撰写。

资料收集和整理工作主要由韩亚峰、程玲玲、李庚、翟铁凤完成;马远、陈建国、闫天文、曹全来、曹慧、郭玉亮、单永志等人也参与了部分资料的收集、实地调研和初稿的修改工作。

全书由韩亚峰、李庚、程玲玲修改,韩亚峰终审定稿。

韩亚峰

二〇〇九年七月二十日

目 录

前言	1
----	---

上篇 河南省征地补偿安置的实践及其制度性研究

第一章 土地征用制度史的研究对象与研究方法	3
第一节 河南征地补偿安置制度史的研究对象	3
一、河南征地补偿安置制度史研究对象的确定	3
二、河南征地补偿安置制度史的研究任务	6
第二节 河南征地补偿安置制度史的研究方法	9
一、历史学的方法	9
二、经济学的方法	10
三、政治学的方法	10
四、法学的方法	10
五、社会学的方法	10
六、比较的方法	11
第二章 新中国土地制度的演变	12
第一节 新中国土地制度的演变	12
一、新中国成立初期:以农民土地所有制为主体多种所有制 并存的时期	12

二、探索时期:以二元形式为主要特征的土地公有制的建立时期·····	15
三、改革时期:国家和集体二元土地所有制的协调发展时期·····	18
第二节 我国现行土地制度的基本框架·····	21
一、我国的土地产权制度·····	22
二、我国的土地管理制度·····	26
三、土地征用制度在我国土地制度体系中的地位·····	31
第三章 河南省土地征用制度史概略·····	32
第一节 土地征用制度沿革的历史分期问题·····	32
一、新中国政治经济发展的历史周期·····	32
二、新中国土地制度演变的基本轨迹·····	33
三、征地补偿安置制度的标志性立法·····	33
四、补偿依据和安置途径的重大变化·····	34
第二节 河南省土地征用制度沿革的历史考略·····	35
一、征地制度的草创时期(1950 ~ 1953)·····	35
二、征地制度的建立和探索时期(1953 ~ 1982)·····	37
三、征地制度的法制化时期(1982 ~ 2000)·····	41
四、征地制度的深层改革与探索时期(2001 ~ 2008)·····	49
第四章 河南省土地征用权制度调整的历史脉络·····	56
第一节 土地征用权的涵义·····	56
一、我国土地征用权概念的历史源流·····	56
二、土地征用权的涵义和特征·····	57
第二节 国民经济恢复时期的土地征用权制度·····	59
一、土地征地审批权·····	59
二、土地征用程序和责任制度·····	60
第三节 计划经济时期的土地征用权制度·····	60
一、我国计划经济时期土地征用权制度的发展	

(1953 ~ 1998)	60
二、河南省计划经济时期土地征用权制度的发展	70
第四节 宏观调控时期的土地征用权制度	78
一、土地征用权限制制度	78
二、土地审批权限	83
三、土地征用审批程序	84
第五节 河南省土地征用权的职能机关和规范分析	85
一、河南省土地征用权的职能机关的演变	85
二、现行土地征用权的规范分析	86
 第五章 河南省征地补偿制度的历史演变	91
第一节 征地补偿制度的基本内容	92
一、征地补偿的基本原则	92
二、征地补偿费的基本构成	93
三、征地补偿费的支付程序	93
四、征地补偿费的分配制度	94
五、征地补偿的权利救济制度	95
第二节 河南省征地补偿标准的历史演变	96
一、新中国成立初期的征地补偿标准(1950 ~ 1953)	96
二、计划经济时期的征地补偿标准(1954 ~ 1982)	97
三、改革开放时期的征地补偿标准(1982 ~ 1999)	103
四、宏观调控时期的征地补偿标准(2000 ~ 2008)	110
第三节 河南省征地补偿制度的理性思考	113
一、关于征地补偿的原则和目标	114
二、关于征地补偿标准	115
三、关于征地补偿费分配和支付程序	122
四、关于征地补偿的法律后果的制度简析	123
 第六章 河南省征地安置制度的建立与演化	125
第一节 河南省征地安置制度的发展概况	125

一、征地安置制度的草创时期(1950 ~ 1957)	126
二、征地安置制度的稳定时期(1957 ~ 1982)	128
三、征地安置制度的法制化时期(1982 ~ 1999)	131
四、征地安置制度的继续探索时期(1999 ~ 2008)	133
第二节 河南省征地安置途径的演变及其实证分析	135
一、农业安置	135
二、移民安置	136
三、货币安置	137
四、农转非安置	138
五、留地安置	141
六、保险安置	144
七、用地单位安置	146
八、住宅安置	148
第七章 河南省征地补偿安置制度改革的建设性意见	149
第一节 征地补偿安置制度改革的基本原则	150
一、历史性和发展性相结合原则	150
二、公平与效率相均衡原则	151
三、法治原则	152
四、科学性原则	152
第二节 国家土地征用权制度改革的依据及建议	153
一、进一步加强和规范国家土地征用权	154
二、创新机制,提高建设用地的供应能力和供应水平	158
三、转变城市发展理念,促进中原城市群的协调和持续发展	165
第三节 征地补偿安置制度改革的目标及对策	167
一、对社会各界征地补偿安置研究成果的简要评析	167
二、河南省补偿安置制度改革的目标及建议	169

下篇 理论探讨篇

我国农村征地制度的主要问题及研究路径·····	王卫国	181
探索造福农民的城市化模式·····	王卫国	194
耕地保护与失地农民补偿机制研究·····	沈开举	212
河南省征地补偿安置的实践与启示·····	余纪云 乔小雨	222
我国土地征收制度的现状·····	周艳丽	235
重点建设项目征地安置存在的缺陷及改进的设想·····	柴红杰	254
征地补偿安置制度改革的目标及对策·····	郭玉亮 马 远	261
征地补偿安置过程中的利益冲突与协调 ·····	苏 蓓	277
失地农民安置现状及留地安置的情况分析 ·····	鹤壁市国土资源局用地科	284
失地农民权益流失成因及防治措施·····	刘长发	295
集体建设用地使用权流转制度的法律思考·····	陈立斌	304
征地补偿安置的问题域及理论分析·····	韩亚峰 翟铁凤	320
政府在征地补偿安置过程中的角色定位·····	王红建 崔向前	328
我国土地征收中存在的问题及其对策·····	王红建 陈建国	339
主要作者简介·····		349
后记·····		351

上 篇

河南省征地补偿安置的实践及其制度性研究

第一章

土地征用制度史的研究对象与研究方法

第一节 河南征地补偿安置制度史的研究对象

21 世纪以来,随着新一轮圈地运动的推进,征地补偿安置不再仅仅是一个经济问题,而且已成为一个严肃的政治问题和社会问题。河南省是一个人地关系极其紧张的省份,在城市化和工业化迅速推进的过程中,建设用地的需求量急剧上升,保护耕地与维护 and 实现农民利益成为各级政府不可回避的重大课题。征地、补偿、安置因涉及国家、社会、征地人与被征地人等各方的关系和利益,而成为这一过程中的核心性问题,因此,对之进行系统而全面的研究,对于解决河南省土地资源利用和管理中深层次的矛盾和冲突,维护被征地人的正当权益,促进社会稳定,实现经济社会和人的协调健康发展,有着重要而深远的理论意义和现实意义。

一、河南征地补偿安置制度史研究对象的确定

确定征地补偿安置制度的研究对象非常重要。只有科学地确定研究对象,才有可能准确而客观地揭示征地补偿安置制度的本质含义、运行规律及其在工业化和城市化进程中的历史作用。研究对象的确定应当考虑问题的关联度,以能客观而完整地描述河南省征地补偿安置制度发展的历史过程、有效揭示问题产生的制度根源或者社会转型过程中的政治经济体制根源、解决征地补偿安置制度及其实践所产生的现实困难为目的。因此,河南省

征地补偿安置制度史的研究对象,主要是研究新中国成立以来河南省城市化和工业化过程中,征地补偿安置制度的草创、产生、发展、变革的历史过程、基本特征及其社会效果。其材料来源包括以下几个方面:

(一) 河南省土地管理局成立以前土地管理部门的档案资料

1987年河南省土地管理局成立以前,土地征用职能先后由不同的部门行使,如民政部门、生产管理机关、城市建设管理机关、计划经济管理机关、农业部门、水利部门、乃至军事机关等。通过对新中国成立以来诸部门保存的土地征用和土地管理档案资料的系统梳理与比较研究,可以勾画出这一时期河南省征地补偿安置制度发展的基本轮廓。

(二) 河南省土地管理局的档案资料

1987年河南省土地管理局成立至2000年河南省国土资源厅组建的十三年间,河南省土地管理局非常重视规范性文件的整理工作,先后编撰了六卷《河南省土地管理局文件汇编》,关于土地征用的主要制度及其相关政策均被录入其中。2000年机构合并(河南省国土资源厅组建),有关征地管理的档案资料尚未系统整理,史志编撰工作进展缓慢,断断续续,对征地档案没有进行深一步研究,特别是1992年至1995年,河南征地审批权下放期间征地档案的完整资料至今仍散存在各省辖市(县)土地管理部门,再加上1996年以前征地备案制度执行力度比较脆弱,因此,对这一时期征地问题进行研究,资料收集困难较大。

(三) 河南地方国土资源局、大型企业的征地补偿安置方案

通过对这些方案的比较研究,重点考察河南省征地补偿安置制度的实际运行情况。对诸类方案的研究,我们不仅仅局限于30年前或20年前方案的实际效果的描述,还需要把它放在今天的背景中进行追踪考察。在此基础上,对目前法定的征地补偿安置方案的设计做些预测性研究。

(四) 信访部门和司法系统所存留的相关案卷资料

河南省征地补偿安置实践中的突出矛盾绝大部分是通过被征地人或群体的信访活动显现出来的,信访活动是被征地人或群体利益诉求最为直接的声音。司法系统的相关资料,则可以完整而全面地显示出征地补偿安置工作个案的基本事实和运行轨迹,能够准确地折射出征地补偿安置制度的实现程度和制度本身的现实涵义,从文本和实际结合的角度揭示制度的真

实意义。

(五) 河南省国土资源系统的档案资料

主要是 2000 年国土资源厅成立以来的征地档案资料,这些档案资料在一定程度上反映了新世纪征地工作运行或运作的实际情况。此外还有厅机关业务部门提供的一些时事性资料,它反映了我国和河南征地政策的最新动向。遗憾的是河南省国土资源厅相关部门因公务繁忙而无暇参与课题研究,造成越是最近期限的资料越难收集的局面。幸运的是,厅用地处两位副处长的热情帮助、互联网时代的政务公开制度、繁荣的学术环境提供了大量有价值的资料和信息,才使我们的研究不至于沉陷在历史的漩涡中。

(六) 其他省市的典型案列和国内外学术界的文献资料

征地制度的实施和征地工作的展开,最终由被征地地方政府组织实施,从某种意义上说,被征地基层地方政府是征地程序运行的起点和征地工作落实的终结点。创造性的制度建构是在比较研究中产生的,这种建构绝不是文本的简单复制,而应是在总结和借鉴其他地区实践经验和教训的基础上,进行理论论证、框架设计和实践纠偏案例的研究成果。因此,研究地方基层政府的典型案例非常必要。

(七) 实地调查材料和社会征集资料

河南省国土资源系统部分人认为,我们当下的征地补偿安置制度是很完美的:“理论都研究透了、方法都穷尽了,关键是如何贯彻执行的问题。”从理论上讲,这种说法很荒谬。即使是新的立法,如《物权法》,对征地补偿安置问题也只是作了原则性规定,更何况制度要在现实中贯彻实施,尚需细化,制度设计与建设的空间和任务依然很大。任何理论和工作中的结论性判断都必须经过实践的检验。通过实地调查,可以客观地对我们已经执行的征地补偿安置制度的运行效果作出准确的评价与判断,从而使我们新方案的设计更切合河南的实际情况。

(八) 活资料

主要指参与河南征地补偿安置制度和问题处理的当事人所提供的信息

或线索^①。制度是人制定的,其理解和执行的过程自然具有强烈的主观性,特别是改革开放以来,河南省土地管理事业取得了巨大成就,伴随着我国改革开放的历史进程,河南省对征地补偿安置制度也进行了一系列的调整,而这些制度的出台、贯彻实施都是与历史当事人对当时的历史背景、时代要求和部门之间不同立场的理解相关联的。就河南省而言,自改革开放以来,土地管理系统的五任领导者及其所带领的团队,均会因人或者时代变化而对制度理解和执行措施的安排有所差异^②。这些同志无论现在在岗与否,都依然热情地关注和思考着这一重大的历史难题,他们提供的一些信息、线索和建议及其对河南省征地补偿安置制度的深刻反思,对于深刻而系统地分析现行征地制度的内在矛盾和新制度的建构有着很重要的借鉴意义。此外,对相关部门、尤其是政府和用地单位的现实要求及其对制度的理解和关注也是必不可少的,它反映着事物的另一方面。

二、河南征地补偿安置制度史的研究任务

(一) 征地补偿安置制度产生、存在和运行的时代背景

任何制度的产生、存在和运行都依托于其特定的时代背景。只有准确地把握制度产生、存在和运行的历史特点和时代需求,才有可能对制度本身作出科学而准确的阐释和说明,才有可能找到制度与时代契合、冲突的焦点,才能更有效地探索出改革和完善制度的正确路径。河南省征地补偿安置制度的基本原则及其一系列规定,绝大部分是在新中国成立后工业化和城市化的过程中,根据我国土地制度和征地政策的基本原则,并结合河南征占农村土地的实践制定出来的。因此,研究河南工业化和城市化发展的历史,揭示这一过程不同阶段的时代特点,是河南省征地制度史研究不可或缺的组成部分。我们不应仅仅研究制度文本,还应研究制度环境;我们不能过于激进地照搬西方市场经济国家的制度模式,也不能拘泥于时代的环境而

① 课题研究得到河南省土地管理局三任局长李庚、蒋书铭、卫斌的直接关怀,并提供了一些重大事实的线索和合理化建议。另,原河南省土地管理局办公室主任张靖涛、原河南省地质矿产厅厅长张鹏远也给予了热情支持。

② 河南省主持土地管理工作的五位领导者:李庚(1981~1994)、蒋书铭(1994~1998)、卫斌(1998~2003)、林景顺(2003~2006)、张启生(2006~至今)。

回避对制度本身的理性分析。

（二）我国征地补偿安置制度基本框架的产生与发展

我国是一个单一制国家,法律体制具有一元多层次的特点,其法律效力严格遵循下位法服从上位法的原则,河南省征地补偿安置制度的内容及其基本取向必须与我国的基本法律和中央政府制定或颁布的一系列相关政策保持一致。因此,对我国征地补偿安置制度的产生、发展及其基本框架进行研究是本课题不可或缺的重要组成部分。具体而言,包括新中国成立以来中央人民政府及其职能部门、国家立法机关在不同历史阶段颁布的一系列法律、法规和政策,以及由这些不同效力层次的法律、法规和政策构成的我国征地补偿安置制度的基本框架。同时,我国的征地补偿安置制度的产生、发展是与我国的基本经济制度、经济体制和基本的土地制度紧密相连的,征地补偿安置制度在很大程度上具有派生性和强烈的依附性,因此,我们的视野,还需及于我国的基本经济制度、经济体制和基本的土地制度。

（三）河南省征地补偿安置制度的基本内容

在不同的历史时期,河南根据上位法规制定了一系列的地方性法规和政府规章,这些法规和规章构成了河南省征地补偿安置制度最基本的内容。包括征地权限制度、补偿标准与补偿方式制度和安置政策三大部分,其中征地权限制度是基础,补偿制度和安置政策是征地权限制度的延伸。另外,根据我国现行的立法体制,省会城市和国务院批准的较大的市可以根据国家法律、地方性法规,结合本地实际情况制定地方性法规的规定,郑州市、开封市、洛阳市也都颁布了一系列的实施办法,这些实施办法成为河南省征地补偿安置制度的有机组成部分;补偿制度和安置政策方面,省辖(地)市(县)也出台了诸多地方性措施,在一定程度上丰富和完善了河南省的征地补偿安置制度,而这些地方性制度在不良的法治环境下往往起着最现实和最直接的作用。

（四）河南省征地补偿安置制度实施的社会效果

法律的生命不在逻辑、而在经验。在社会变革时期,对法律进行适时、适当的调整以适应变化了的社会环境,缓冲法律、政策滞后所带来的消极影响和诸多矛盾是法律之治的基本要求。从总体上看,在半个多世纪的征地实践中,我国和河南省征地补偿安置制度具有超强稳定性和极大历史继承