

农村土地征收 程序与补偿机制研究

刘民培 著

中国农业科学技术出版社

农村土地征收

程序与补偿机制研究

王明远 著

中国社会科学出版社

农村土地征收 程序与补偿机制研究

刘民培 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地征收程序与补偿机制研究 /刘民培 著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2011.7

ISBN 978 -7-5116-0580-1

I. ①农… II. ①刘… III. ①农村-土地征用-程序-研究②农村-土地征用-补偿机制-研究 IV. ①F311

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第139859号

责任编辑 张孝安

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街12号 邮编: 100081

电 话 (010) 82109708 (编辑室) (010) 82109704 (发行部)
(010) 82109709 (读者服务部)

传 真 (010) 82106624

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 者 各地新华书店

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

开 本 850mm × 1 168mm 1/32

印 张 4.375

字 数 90千字

版 次 2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷

定 价 20.00元

前 言

从20世纪90年代开始，随着我国经济的发展，对建设用地的需求不断增加，于是为了满足经济发展的需要，有大量的农村土地被征收转为建设用地。在征地过程中出现了一些问题，如土地征收程序不合理、补偿标准偏低、补偿费分配混乱和土地征收的公共利益性等，这些问题侵害了被征地农民的权益，导致一部分农民在失地后不能维持被征地前的生活水平。由于我国长期的城乡二元结构体系，针对农村的社会保障体系还很不健全，对农民的覆盖面还比较窄。在这种情况下，土地对农民来说除了满足他们的粮食需求外，还是他们的生活保障。虽然现在有一部分农民进城务工，农业收入已不是主要的经济来源，但城市并没有真正接纳他们，他们希望挣到钱后回到农村生活，而一旦土地被征收，农民没有土地，他们无法过自己想要的生活。在国家没有对他们未来生活提供保障的情况下，很多地方的农民不再配合政府的征地工作，而是想办法进行阻挠，影响征地的顺利进行，进而影响经济的发展和社会的稳定。现在征地问题是政府和学术界都很关心的问题，不同专家和学者对征地问题有着不同的看法。笔者主要从土地征收程序和补偿机制这两个方面进行探讨。

本书分为上下两篇，上篇为农村土地征收程序的研究，主要包括土地征收的一般理论，世界其他国家和地区的土地

本书课题来源为海南省高等学校科学研究项目（H；2009-51）

征收程序，我国土地征收程序的现状、存在的问题和完善土地征收程序的建议；下篇为土地征收补偿机制的研究，主要包括征地补偿的理论基础、原则和内涵，世界各国的征地补偿机制，我国征地补偿制度的变迁、存在的问题及原因分析和完善征地补偿制度的建议。

笔者是从农村走出来的，回到家乡的时候乡亲们会和我谈论征地中发生的问题，以及他们对政府一些做法的不理解。笔者就告诉他们，这些问题是暂时的，是改革和发展过程中出现的，这些问题我国政府会解决的，不会不考虑9亿农民的生存和发展。目前，国家针对国有土地的征收已出台了新的管理办法，这对土地征收工作是很大的进步。笔者相信，我国政府会解决好农村土地征收中的问题，并希望本书中笔者的一些观点能对征地补偿机制的改革有一点促进作用。

感谢本书引用文献的作者。最后，书中的内容如有不妥之处，敬请各位专家和读者批评指正！

笔者

2011年6月

绪 言

（一）选题背景

近年来，随着我国工业化和城市化进程的加快，大量农村土地被征收，人地关系日益紧张。据估计，目前我国有4 000万左右的失地农民，且每年还要增加200多万人^①。被征地农民丧失了传统意义上的“农民”身份，同时，也被排斥在“城市居民”的范围之外，无法享受城市社会保障制度，他们最终成为游离于农村与城市之间的“第三类人”。我国现行的农村土地征收补偿制度形成于计划经济时期，对失地农民进行的补偿偏低，缺乏公平和合理性，同时，由于我国的城乡二元结构体系的存在，从而使农民在土地被征收后不仅失去了土地，一并失去了生存的保障，生活苦不堪言，这也对社会的稳定形成了威胁。据国土资源部的一份资料显示，2003年上半年进京上访的人群中，农民占到90%。其中，因征地纠纷、违法占地问题上访的，占到上访人次的70%以上；诉说征地纠纷问题的占到40%以上，反映征地补偿安置问题的占到87%以上；在反映征地问题的上访中，50%以上是集体上访^②。这表明，我国征地建设项目增多，导致征地

①鲍海君，吴次芳．关于征地补偿问题探讨．价格理论与实践，2002（6）：25～28

②毕宝德．土地经济学（第四版）．北京：中国农业出版社，2002

补偿纠纷增多，社会冲突增加。如果不及时处理或者处理不恰当，必将影响经济的发展，危及国家的安定，与我国政府提出的“和谐社会”、“建设社会主义新农村”、“三农问题”政策背道而驰。征地引发的失地农民的补偿问题已成为影响我国社会稳定、建设和谐社会的一个限制因素，所以，有必要对我国的农村土地征收补偿制度进行完善，使其能够适应现阶段经济的需要，为实现社会经济的可持续发展创造有利的条件。

（二）选题的意义

20世纪50年代初期，我国征收补偿制度初步形成，在当时高度集中的计划经济时代，此制度积极促进了国家经济发展，但随着社会主义市场经济的快速发展，其缺陷日益显现，出现了很多问题。

第一，土地征收程序不合理。在我国是征地在先，补偿在后，也就是说，不管征地补偿费是否合理，是否发放到农民手中，是否对失地农民进行了妥善安置，这些都不影响征地的进行。这种程序对农民的利益考虑得比较少，有失公正。

第二，没有严格界定公共利益的范畴，征地范围过宽。是否符合公共利益是衡量国家是否滥用征地权的标准。许多国家都采取了不同的措施从法律上对公共利益的界限加以严格的限制，而我国只要非农建设需要占地，不管是否公益，都可以动用征地权。尽管《中华人民共和国土地管理法》以下简称《土地管理法》和《中华人民共和国宪法》以下简称《宪法》中明确了土地征收的公共目的，但在实际征地中，对非

公益项目用地同样可以通过征收来满足。

第三，征地补偿标准的非市场化导致补偿标准偏低。我国现行《中华人民共和国土地管理法》虽然明确规定了土地征收补偿标准，但这种以农作物产值为标准计算土地补偿费，不能真实准确地反映土地价值，而且这种补偿只是对集体和农民的一种不完全补偿，并不包含对集体和农民因征收土地而导致的间接损失，从而导致补偿标准偏低。补偿标准偏低的后果是一些地方政府在土地征收中开始寻租，为了利益最大化，就开始滥征土地，造成土地资源的浪费。

第四，土地征收补偿费在实际中分配不合理。农民集体经济组织是我国农村土地所有权的代表，农民对土地享有承包经营权，此外，土地使用权还可以在农民之间进行转包、出租、转让等，这就使得农村产权主体多元化，不再唯一。理论上，应在集体土地所有者、承包者和使用者三者之间进行补偿费的分配，但由于在实际中，我国的农村土地产权体系比较混乱，各乡级政府、村委会、乡村经济组织对补偿费虎视眈眈，导致出现了“乡扣”、“村留”、“乡村经济组织提留”的不良局面。

上面所提到的是农村土地征收补偿制度运行中的一部分问题，这些问题的解决有助于维护被征地农民的权益，促进社会的公平、公正。

目 录

上篇 农村土地征收程序研究

第一章 农村土地征收的一般理论	(3)
一、农村土地	(3)
二、土地征收的一般含义和特点	(3)
三、我国农村土地征收的含义	(7)
四、农村土地征收程序含义的界定	(8)
五、农村土地征收的一般步骤	(9)
第二章 世界其他国家和地区的土地征收程序 ...	(11)
一、美国的土地征收程序	(11)
二、加拿大的土地征收程序	(12)
三、法国的土地征收程序	(14)
四、日本的土地征收程序	(15)
五、韩国的土地征收程序	(17)
六、中国台湾地区的土地征收程序	(17)
七、世界其他国家和地区土地征收程序的特点 ...	(19)
第三章 我国农村土地征收程序的现状及不足 ...	(22)
一、我国农村土地征收的现行法定程序	(22)
二、我国农村土地征收程序存在的不足	(24)
三、我国农村土地征收程序存在不足的原因分析	(30)

第四章 完善我国农村土地征收程序的思路	(36)
一、建立职能分离的征地主体制度	(36)
二、增加对公共利益的详细规范和审核	(38)
三、增加事前协商程序	(40)
四、完善公告程序	(40)
五、完善土地征收的补偿程序	(40)
六、完善征地救济体系	(42)
结 语	(44)

下篇 农村土地征收补偿机制研究

第五章 农村土地征收补偿概论	(47)
一、西方发达国家关于土地征收补偿的研究	(47)
二、国内的研究现状	(50)
三、征地补偿的理论依据	(52)
四、征地补偿的内涵	(62)
五、征地补偿的原则	(64)
第六章 世界各国的征地补偿机制	(66)
一、美国的征地补偿机制	(66)
二、加拿大的征地补偿机制	(67)
三、英国的征地补偿机制	(68)
四、德国的征地补偿机制	(69)
五、日本的征地补偿机制	(70)
六、韩国的征地补偿机制	(71)
七、中国台湾地区的征地补偿机制	(72)

第七章 我国征地补偿机制的现状和不足	(74)
一、我国农村土地征收补偿制度的变迁	(74)
二、征地补偿机制的现状	(80)
三、征地补偿机制中存在的不足之处	(81)
四、存在问题的原因分析	(90)
第八章 完善我国征地补偿机制的思路	(98)
一、应遵循的原则	(98)
二、具体思路	(100)
结 语	(112)
参考文献	(113)

上 篇

农村土地征收程序研究

近年来，随着我国城市化进程愈来愈快，城市规模的迅速扩张导致农村土地征收的情况也日渐增多，而农村土地征收所引起的纠纷也呈快速上升趋势，其反映的问题成为我国社会经济治理领域亟待解决的热点问题。

目前，我国农村土地征收中的问题主要表现在土地征收的审批制度混乱、征收程序不透明、补偿费用过低且发放不及时等方面。笔者认为，征地程序的混乱是导致我国农村土地征收纠纷的主要原因。因此，笔者在本章中将从土地征收的理论基础、其他国家和地区的土地征收程序、我国农村土地征收程序的现状和存在的问题以及完善我国农村土地征收程序的建议等四个方面进行阐述。

第一章 农村土地征收的一般理论

一、农村土地

农村，是以农业生产为主的劳动者聚居地，是一个社会、经济和地理概念。农村土地可以依据不同的标准进行分类。

第一，以用途为标准，农村土地可分为两类，即用于农林牧渔业的农业生产型用地和非用于农业生产的建设用地。其主要包括乡（镇）村企业建设用地，乡村公益事业用地，以及作为农村居民住宅用地的宅基地。其中，农民集体所有的农用地是农村土地的主体。

第二，以所有权归属为标准，农村土地亦可分为两类，即农民集体所有的土地和国家所有依法归农民集体使用的土地。这种农村土地也称为农用地或农地，是指用于农业生产的全部用地，即耕地、园地、林地、牧草地和养殖水面等，是主要以生产生物产品为目的的生产用地，此外，还包括依法用于农业生产的荒山、荒丘、荒沟、荒滩等“四荒地”，通常提到的农用地主要是指种植农作物的土地，即耕地。没有特殊指明，笔者在下文中的农村土地指农民集体所有的土地。

二、土地征收的一般含义和特点

（一）土地征收的含义

土地征收存在于各国的法律之中，是保证国家公共设施

和公益事业建设所需土地的一项重要措施，是一项基本的土地法律制度。无论是资本主义国家还是社会主义国家，土地征收都是为了发展社会公共事业。在不同性质的国家，其行为方式有着明显的不同。在美国、英国、法国等典型的土地私有制国家，土地征收表现为一种市场行为，其实质是土地购买。但由于法律背景不同，称谓也有所不同：美国称为“最高土地权行使权”（Eminent Domain），英国称为“强制取得”（Compulsory Acquisition），德国、法国和中国台湾地区称为“土地征收”（Land Exploitation），日本称为“土地征收”或“土地收买”，中国香港地区则称为“官地收回”^①。

我国实行土地公有制，土地征收表现一种行政行为，其实质是指对集体土地的征收。为此，我国土地征收可以定义为：国家为了公共利益的需要，依法将农民集体所有土地强制性地转变为国家所有，并对农民集体和个人进行补偿的行为。

（二）土地征收的特点

尽管世界各国的土地征收制度各不相同，但仍有许多共同特征，具体来讲包括以下几点。

1. 公共利益性

公共利益性是土地征收权合理行使的唯一标准，只有以公共利益为目的时，国家才能动用土地征收权。因非公共利益需要时，应根据土地市场的规律来满足，不能通过国家公

^①徐汉明．中国农民土地持有产权制度研究．北京：社会科学文献出版社，2004



权力来获得相应的土地，不然则会导致滥用征地权，严重侵害土地所有者的权利。土地征收权行使的结果是否符合社会整体利益将决定其是否合理，土地征收的公共目的性既是防止土地征收权滥用的重要措施，也使得征收权的合宪性成立。

2. 强制性

土地征收是一种具有强制性的征收行为，是国家依据法律强制性地剥夺其他个人或组织所有的土地权利。无须取得土地所有人同意而强制取得土地是土地征收制度的核心。土地资源是不可再生和不可替代的资源，其供给具有稀缺性，当存量土地无法满足社会公共利益或公用事业建设对土地的需求，同时通过市场途径取得成本过高时，国家就会干预土地资源的配置，强制性地取得土地。当个人利益和社会公共利益发生冲突时，从土地资源经济效益最大化和社会利益最大化出发，必然会牺牲私人利益来满足公共利益。土地征收权是对土地所有者行使所有权的限制，是国家合法地剥夺他人土地财产的行为。

3. 补偿性

土地征收，不同于没收土地，需要对被征收者进行补偿，不是无偿地取得土地。当国家为了满足其他社会成员的利益需求而牺牲无责任特定人的合法权益，破坏了原有利益分配格局时，为体现公平、公正原则，就必须对受损害的特定成员以公平合理的补偿。世界各国进行土地征收补偿时，大都以土地市场交易价格为依据来确定补偿价格。我国在进行土地征收补偿时，按照被征土地的原用途给予相应的补