



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



全国博士后管理委员会资助项目

土地征收补偿制度研究

以农民财产权保障为视角

On the Compensation System of Land Expropriation:
From the Perspective of the Protection of
the Farmers' Property Rights

董彪著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

土地征收补偿制度研究

以农民财产权保障为视角

On the Compensation System of Land Expropriation:
From the Perspective of the Protection of
the Farmers' Property Rights

董彪著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

土地征收补偿制度研究：以农民财产权保障为视角 /
董彪著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.11
(中国社会科学博士后文库)
ISBN 978-7-5201-3780-5

I. ①土… II. ①董… III. ①农业用地-土地征用-
补偿-土地制度-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 252176 号

· 中国社会科学博士后文库 ·

土地征收补偿制度研究

——以农民财产权保障为视角

著 者 / 董 彪

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 曹义恒 刘 影

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：17.75 字 数：305 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3780-5

定 价 / 89.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367083)联系

版权所有 翻印必究

第七批《中国社会科学博士后文库》 编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主任：王京清

副主任：马援 张冠梓 高京斋 俞家栋 夏文峰

秘书长：邱春雷 张国春

成员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	王建朗	方勇	邓纯东	史丹
朱恒鹏	刘丹青	刘玉宏	刘跃进	孙壮志
孙海泉	李平	李向阳	李国强	李新烽
杨世伟	吴白乙	何德旭	汪朝光	张翼
张车伟	张宇燕	张星星	陈甦	陈众议
陈星灿	卓新平	房宁	赵天晓	赵剑英
胡滨	袁东振	黄平	朝戈金	谢寿光
潘家华	冀祥德	穆林霞	魏后凯	

(二) 编辑部（按姓氏笔画排序）：

主任：高京斋

副主任：曲建君 李晓琳 陈颖 薛万里

成员：王芳 王琪 刘杰 孙大伟 宋娜
陈效 苑淑娅 姚冬梅 梅玫 黎元

国家社科基金青年项目“农民财产权保障视角下土地征收补偿制度研究”（编号：12CFX079）研究成果

序 言

博士后制度在我国落地生根已逾 30 年，已经成为国家人才体系建设中的重要一环。30 多年来，博士后制度对推动我国人事人才体制机制改革、促进科技创新和经济社会发展发挥了重要的作用，也培养了一批国家急需的高层次创新型人才。

自 1986 年 1 月开始招收第一名博士后研究人员起，截至目前，国家已累计招收 14 万余名博士后研究人员，已经出站的博士后大多成为各领域的科研骨干和学术带头人。这其中，已有 50 余位博士后当选两院院士；众多博士后入选各类人才计划，其中，国家百万人才工程年入选率达 34.36%，国家杰出青年科学基金入选率平均达 21.04%，教育部“长江学者”入选率平均达 10% 左右。

2015 年底，国务院办公厅出台《关于改革完善博士后制度的意见》，要求各地各部门各设站单位按照党中央、国务院决策部署，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入实施创新驱动发展战略和人才优先发展战略，完善体制机制，健全服务体系，推动博士后事业科学发展。这为我国博士后事业的进一步发展指明了方向，也为哲学社会科学领域博士后工作提出了新的研究方向。

习近平总书记在 2016 年 5 月 17 日全国哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话指出：一个国家的发展水平，既取决于自然科学



发展水平，也取决于哲学社会发展水平。一个没有发达的自然科学的国家不可能走在世界前列，一个没有繁荣的哲学社会科学的国家也不可能走在世界前列。坚持和发展中国特色社会主义，需要不断在实践和理论上进行探索、用发展着的理论指导发展着的实践。在这个过程中，哲学社会科学具有不可替代的重要地位，哲学社会科学工作者具有不可替代的重要作用。这是党和国家领导人对包括哲学社会科学博士后在内的所有哲学社会科学领域的研究者、工作者提出的殷切希望！

中国社会科学院是中央直属的国家哲学社会科学研究机构，在哲学社会科学博士后工作领域处于领军地位。为充分调动哲学社会科学博士后研究人员科研创新积极性，展示哲学社会科学领域博士后优秀成果，提高我国哲学社会科学整体水平，中国社会科学院和全国博士后管理委员会于2012年联合推出了《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》），每年在全国范围内择优出版博士后成果。经过多年的发展，《文库》已经成为集中、系统、全面反映我国哲学社会科学博士后优秀成果的高端学术平台，学术影响力和社会影响力逐年提高。

下一步，做好哲学社会科学博士后工作，做好《文库》工作，要认真学习领会习近平总书记系列重要讲话精神，自觉肩负起新的时代使命，锐意创新、发奋进取。为此，需做到：

第一，始终坚持马克思主义的指导地位。哲学社会科学研究离不开正确的世界观、方法论的指导。习近平总书记深刻指出：坚持以马克思主义为指导，是当代中国哲学社会科学区别于其他哲学社会科学的根本标志，必须旗帜鲜明加以坚持。马克思主义揭示了事物的本质、内在联系及发展规律，是“伟大的认识工具”，是人们观察世界、分析问题的有力思想武器。马克思主义尽管诞生在一个半多世纪之前，但在当今时代，马克思主义与新的时代实践结合起来，愈来愈显示出更加强大的生命力。哲学社会科学博士后研究人

员应该更加自觉坚持马克思主义在科研工作中的指导地位，继续推进马克思主义中国化、时代化、大众化，继续发展 21 世纪马克思主义、当代中国马克思主义。要继续把《文库》建设成为马克思主义中国化最新理论成果的宣传、展示、交流的平台，为中国特色社会主义建设提供强有力的理论支撑。

第二，逐步树立智库意识和品牌意识。哲学社会科学肩负着回答时代命题、规划未来道路的使命。当前中央对哲学社会科学愈发重视，尤其是提出要发挥哲学社会科学在治国理政、提高改革决策水平、推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用。从 2015 年开始，中央已启动了国家高端智库的建设，这对哲学社会科学博士后工作提出了更高的针对性要求，也为哲学社会科学博士后研究提供了更为广阔的应用空间。《文库》依托中国社会科学院，面向全国哲学社会科学领域博士后科研流动站、工作站的博士后征集优秀成果，入选出版的著作也代表了哲学社会科学博士后最高的学术研究水平。因此，要善于把中国社会科学院服务党和国家决策的大智库功能与《文库》的小智库功能结合起来，进而以智库意识推动品牌意识建设，最终树立《文库》的智库意识和品牌意识。

第三，积极推动中国特色哲学社会科学学术体系和话语体系建设。改革开放 30 多年来，我国在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设各个领域都取得了举世瞩目的成就，比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。但正如习近平总书记所指出的那样：在解读中国实践、构建中国理论上，我们应该最有发言权，但实际上我国哲学社会科学在国际上的声音还比较小，还处于有理说不出、说了传不开的境地。这里问题的实质，就是中国特色、中国特质的哲学社会科学学术体系和话语体系的缺失和建设问题。具有中国特色、中国特质的学术体系和话语体系必然是由具有中国特色、中国特质的概念、范畴和学科等组成。这一切不是凭空想象得来的，而是在中国化的马克思主义指导

下，在参考我们民族特质、历史智慧的基础上再创造出来的。在这一过程中，积极吸纳儒、释、道、墨、名、法、农、杂、兵等各家学说的精髓，无疑是保持中国特色、中国特质的重要保证。换言之，不能站在历史、文化虚无主义立场搞研究。要通过《文库》积极引导哲学社会科学博士后研究人员：一方面，要积极吸收古今中外各种学术资源，坚持古为今用、洋为中用。另一方面，要以中国自己的实践为研究定位，围绕中国自己的问题，坚持问题导向，努力探索具备中国特色、中国特质的概念、范畴与理论体系，在体现继承性和民族性，体现原创性和时代性，体现系统性和专业性方面，不断加强和深化中国特色学术体系和话语体系建设。

新形势下，我国哲学社会科学地位更加重要、任务更加繁重。衷心希望广大哲学社会科学博士后工作者和博士后们，以《文库》系列著作的出版为契机，以习近平总书记在全国哲学社会科学座谈会上的讲话为根本遵循，将自身的研究工作与时代的需求结合起来，将自身的研究工作与国家和人民的召唤结合起来，以深厚的学识修养赢得尊重，以高尚的人格魅力引领风气，在为祖国、为人民立德立功立言中，在实现中华民族伟大复兴中国梦征程中，成就自我、实现价值。

是为序。

王康

中国社会科学院副院长

中国社会科学院博士后管理委员会主任

2016年12月1日

摘 要

农民是社会发展中不可或缺的群体之一。处于弱势地位的农民群体因缺乏话语权，在参与利益分享与纠纷解决的过程中存在实体权利和程序权利被忽视甚至被否认的可能。如何切实保障农民财产权，让农民参与分享社会进步与经济发展的成果，是社会关注的焦点。

农民财产权的概念是对农村生活这一特定场景中农民群体和个体享有的财产权的概括性描述。农民财产权概念的内涵不断丰富，反映了让农民更多参与分享社会发展成果的需要。保障农民财产权的核心是形成以土地财产权为核心的生产与生活保障体系。农民财产权保障以财产权保障理论、社会弱势群体利益保护理论、政府不得与民争利理论作为正当性理论依据，但农民财产权保障也不是无限度的。将征地过程中的“钉子户”一概誉为“为权利而斗争”的斗士的观念值得反思。助长漫天要价的风气不仅会增加国家的财政负担，也会损害法治权威。

我国土地征收补偿现状具有以下特征：（1）征收补偿制度逐步趋于完善，社会公众对征收权力的态度有所转变，但存在的问题仍然突出。（2）被征收主体对权力和权利存在矛盾而复杂的心态，征收权力被妖魔化的现象存在，部分陷入“塔西佗陷阱”。（3）土地征收补偿替代公共利益成为争议的核心问题。被征收主体的真实利益诉求往往被掩盖在公共利益目的的外衣之下，正当程序出现过程化、工具化导向。（4）土地征收补偿的区域性差异明显且通常并不体现在规范性文件中。（5）土地征收补偿纠纷呈现群体化、暴力化的趋势。

传统土地征收补偿制度应当从以下方面进行完善：（1）从

个体权利、社会性以及政府行为经济理性的视角解读土地征收与补偿之间的关系，寻求土地征收补偿条款的正当性基础。(2) 消除征收主体与补偿主体实质分离的弊端。(3) 澄清对“完全补偿说”“相当补偿说”“折中说”等补偿原则的误解，坚持以客观价值为基础的完全补偿原则，以“土地现值”为中心构建地价补偿机制。(4) 土地征收补偿范围的考察重心应当从实体不动产转移到不动产权利，从所有权补偿转移到利用价值补偿；土地发展权应当被纳入补偿范围，由国家、集体与农民个体三者分享土地增值收益；宅基地使用权、土地承包经营权、房屋所有权均应作为独立的补偿客体进行补偿；营业损失应当作为独立的补偿类型予以明确。(5) 根据土地征收补偿的类型分别确定补偿请求权主体，在土地所有权人与土地使用权人之间合理分配利益；解决集体概念不明晰、集体土地所有权享有主体与行使主体分离、集体土地所有权主体利益虚化、混淆集体经济组织与农民的身份、集体经济组织成员身份确定与“户”的构成缺乏明确标准等问题。(6) 土地征收补偿标准应当弥补文本缺陷，缩小文本标准与实际操作标准之间的差异，改变权力配置向地方政府倾斜的状况。(7) 重新审视土地征收补偿中的人像预设，正确对待货币补偿方式。

以所有权转移为中心的传统征收向以补偿为中心的现代征收范式转型是当今社会普遍存在的现象。在范式转型中，财产权遭受限制是否应当予以补偿的问题受到关注。大陆法系国家构建了以财产权社会义务概念为核心的财产权过度限制损失补偿理论体系，英美法系国家构建了以警察权概念为核心的管制型征收补偿理论体系。在梳理相关概念体系的基础上，应综合考量政治、经济、文化、法律技术等因素，通过司法解释或指导案例的方式确立我国财产权限制的类型及过度限制的补偿标准和方式。

土地征收补偿需要寻求替代机制。行政权力主导土地资源配置，征收权力呈现扩张趋势，进行征收补偿并由此引发冲突的可能性增加；市场主导土地资源配置，征收权力处于被抑制的状态，因征收补偿引发的冲突减少。我国土地使用权供给来



源的单一性导致了诱致型制度变迁,“以租代征”现象普遍出现。“以租代征”在特定历史时期具有其存在的合理性,但也存在难以克服的弊端。完善集体土地入市制度是以市场化机制替代征收补偿的较优路径。

土地征收补偿类型以及解决方式具有多样化特征。非讼化与群体化解决方式占主导的纠纷解决现象与我国传统文化、司法公信力、社会大众的心态存在密切关联。土地征收补偿安置争议协调裁决机制需要从机构设置、协调裁决范围的确定、期限合理化、协调裁决机制的可选择性、裁决性质的确定及救济途径选择等方面进行完善。人民法院在受理土地征收补偿分配纠纷案件时,需要考虑司法的救济作用,根据法律关系确定受理的类型。

以农民财产权保障为视角考察土地征收补偿制度的演变与形成过程,发现制度存在的缺陷,分析导致制度变迁的诱因并合理进行制度体系构建,是社会进步与经济发展中的重大理论和实践命题。它关系到农村与农民的生存和发展,反映了社会的包容度和文明程度,影响社会的和谐与稳定,也是实现“对人终极关怀”价值理念不可或缺的组成部分。社会环境的变化、社会思潮的变迁以及人像预设的转变使得这一命题具有动态特征。在这条智识探寻的道路上只有起点,没有终点,需要理论研究者和实务工作者不懈地研究与探索。

关键词: 农民财产权 征收补偿 传统征收 现代征收 纠纷解决

Abstract

Farmers are one of the indispensable groups in the development of society. It is possible that the farmers' benefits may be ignored or even denied by participating in sharing interests and dispute resolutions because of the lack of discourse power. How to effectively guarantee the property rights of farmers and let the farmers participate in the achievements of social progress and economic development is the focus of social concern.

The concept of the property rights of farmers is a general description of the property rights of the farmers and individuals in the specific scene of rural life. The connotation of the concept of property rights of farmers is constantly enriched to reflect the need for farmers to participate more in sharing social development results. The core of protecting the property rights of farmers centered on land. The theory of the protection of property rights, the protection of the interests of the social disadvantaged groups, and the government prohibited fighting for interests with the people are the theoretical basis that the protection of farmers' property rights is based on. However, the protection of the property rights of farmers is not unlimited. The "nail households" shall not be regarded as the fighters who "struggle for right". Supporting for insolence will not only increase the financial burden on the state, but also damage the authority of rule of law.

The current situation of land expropriation compensation in China has the following characteristics: 1) the system of expropriation compensation has been gradually improving, and the public's attitude

towards expropriation has been changed, but the problems still remain outstanding. 2) The property ownerships are with contradictory and complex mentality to the power and right. Eminent domain is demonized and sometimes in Tacitus trap. 3) Land expropriation compensation instead of public interest has become the core issue of the dispute. The demands of the subjects are often obscured by the outer garment of the purpose of public interest. Due process is used as a tool. 4) The regional differences of land expropriation compensation are obvious and not usually reflected in the normative documents. 5) Land expropriation compensation disputes and solutions show a trend of group and violence.

The traditional land expropriation compensation system should be perfected from the following aspects: 1) Interpreting the relationship between land acquisition and compensation from the perspectives of individual rights, sociality and government behavior and economic rationality, and seeking the legitimacy basis of land acquisition compensation clause. 2) Eliminating the abuse of the substantive separation between the taking subjects and the compensatory subjects. 3) Clarifying the misunderstanding of the principle of compensation, such as “complete compensation”, “equivalent compensation” and “compromise theory”, adhering to the principle of complete compensation based on objective value, and building the compensation mechanism of land price based on the “land present value”. 4) Inspection center of the land expropriation compensation range should be from the real estate to real property rights, from ownership to use. Land development rights should be included in the scope of compensation which can make the state, collective and individual farmers share the land value-added benefits. Land use rights and housing ownership should be regarded as independent object for compensation. Business loss should be independent type to be compensated. 5) Determining the claimer according to the type of land expropriation compensation and distributing the interests between land ownership and land use rights reasonably. Solving these problems, for

example, collective concept is not clear, the collective land ownership subject and the exercise subject are separated, emptiness, the identity of collective economic organizations and farmers are confused, the identity of a "family" are lack of clear standards. 6) The compensation standard for land expropriation should make up for the defects of the text, narrow the differences between the text standard and the actual operation standard, and change the situation that the power allocation is tilted to the local government. 7) Reexamining the presupposition of the human image in the compensation for land expropriation, and correctly treating the way of monetary compensation.

The paradigm is changing from the tradition to modern. In the transformation, we must pay attention to the problem whether the restricted property rights should be compensated. The civil law system has constructed the theoretical system of excessively restricted compensation for property rights, which is centered on the concept of social obligations. The Anglo American law system has constructed the regulatory expropriation compensation theory which centered on the concept of police power. We should take into consideration factors such as politics, economy, culture, law and technology, and explicit the types of property restriction, compensation standard and way through judicial interpretation or case guidance.

The compensation for land expropriation needs to seek alternative mechanisms. Expropriation power presents expansion trend and the possibility of conflicts is increased if the allocation of land resources is dominated by administrative power. Expropriation power is in a state of inhibition and the conflicts caused by expropriation compensation are reduced if the allocation of land resources is dominated by market. The singleness of the land source supply in China leads to the induced institutional change. The phenomenon of "rent instead of taking" is common which is reasonable in a specific historical period, but there are also some defects difficult to overcome. Improving the system of collective land entry is a better way to replace the compensation.

The types and solutions of land expropriation compensation have diversified characteristics. The way of non-contentiousness and group solution dominant that is related to cultural tradition, judicial credibility, and social mentality. The coordination and decision mechanism of land expropriation compensation and resettlement disputes need to be improved from the establishment of institutions, the determination of the scope of adjudication, the rationalization of the periods, the selection of the adjudication mechanism, etc. The people's court shall consider the function of judicial relief when it accepts the cases of compensation and distribution of land expropriation according to the legal relationship.

It is an important theoretical and practical proposition in the social progress and economic development that we shall improving the system of compensation based on observing the changes of land expropriation compensation system from the perspective of the protection, finding the defects, and analyzing the causes of institutional changes. It is related to the survival and development of rural areas, reflecting the degree of social inclusion and civilization, affecting the harmony and stability of society. It is an indispensable part of realizing the value concept of "ultimate concern for human". The topic has a dynamic characteristic because of the change of the society and the presupposition of the human image. This is a starting point not the end on the path of intellectual exploration.

Keywords : Property Rights of Farmers; Compensation for Expropriation; Traditional Expropriation Mode; Modern Expropriation Mode; Dispute Settlement

目 录

导 论	1
第一章 农民财产权保障基本理论	4
第一节 农民财产权保障相关基本概念辨析	4
第二节 农民财产权保障概念的语源考察	9
第三节 农民财产权保障的认识论基础与社会功能	20
第四节 农民财产权保障的类型	32
第五节 农民财产权保障的正当性基础	34
第六节 农民财产权保障的限度	43
第二章 土地征收补偿现状及存在的问题	51
第一节 公众对征收权力的态度与认识	52
第二节 补偿成为土地征收中争议的核心问题	58
第三节 土地征收补偿区域性差异显著	64
第四节 易诱发群体性暴力冲突	70
第三章 传统土地征收补偿制度	72
第一节 土地征收补偿的理论基础	72
第二节 征收补偿主体与实际出资主体分离	75
第三节 征收补偿原则的理论与实践	77
第四节 土地征收补偿的范围	92
第五节 对征收补偿请求权主体的类型化思考及确定	107
第六节 土地征收补偿标准的确定	133
第七节 对货币补偿方式局限性的再思考	145