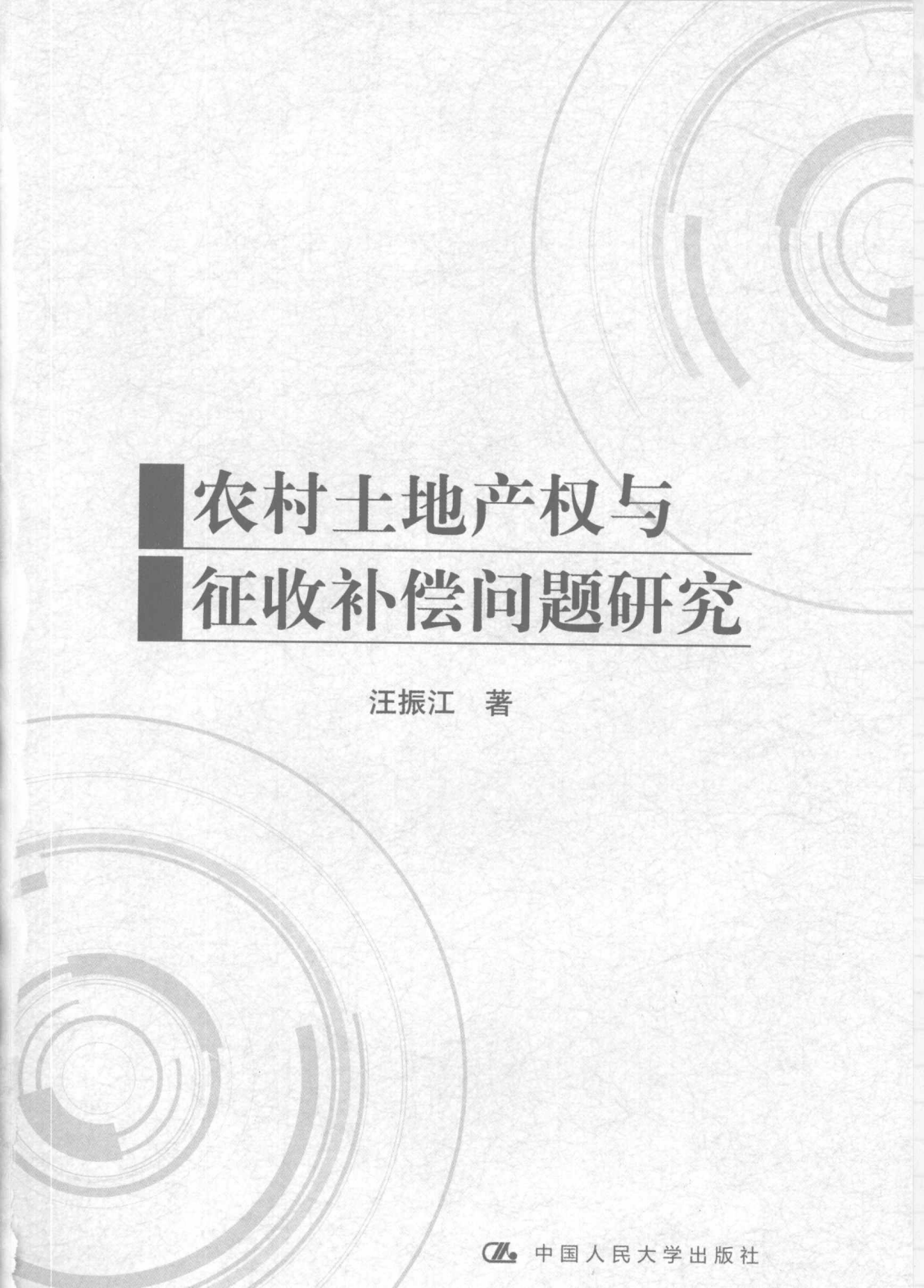




农村土地产权与 征收补偿问题研究

汪振江 著



农村土地产权与 征收补偿问题研究

汪振江 著

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地产权与征收补偿问题研究/汪振江著.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

ISBN 978-7-300-09280-5

I. 农…

II. 汪…

III. ①农村-土地所有制-研究-中国②农村-土地征用-补偿-法律-研究-中国

IV. F321.1 D922.394

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 059762 号

农村土地产权与征收补偿问题研究

汪振江 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 张 9.875 插页 2

印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷

字 数 262 000

定 价 22.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错

负责调换

序

高新才*

中国的经济结构、耕作模式与传统的农耕文化使得土地对于绝大多数农民而言，犹如血液之于肌体，不可或缺。土地不仅是农民最基本的生产资料，也是其最可靠的生活和养老保障。但是，伴随着我国经济社会的飞速发展和城市化进程的不断加快，出现了对农村集体所有土地的大量征收，很多农民因此失去土地。而且，由于征地立法和实务中存在着“公共利益”界定不明确、补偿范围不合理、补偿标准偏低、征地款发放不到位等制度和实际运行缺陷，使得被征地农民权益受损，有些地方甚至引发农村群体性事件，直接影响到农村乃至整个社会的稳定与和谐。尽管如此，对征地的需求仍然持续存在，据统计，按照中国城镇化水平每年提高1%的发展规划，则每年需要占用耕地190万亩，需要安置被征地农民266万人，到2020年中国还将形成4260万被征地农民。在此背景下，农地征收成为社会关注和学界研究的热点议题。自20世纪八九十年代开始，许多学者从不同角度对土地征收制度进行了有益的探讨，出现了一批具有学术价值的研究成果，但由于地域及经济条件所限，这些研究成果较少关注西部地区的具体情况及其存在特殊问题，缺乏对西部地区农地征收和失地农民权益保障的系统性对策研究，更鲜见与此有关的专著。

本书作者结合自己的专业背景和学术兴趣，将土地制度和农地征收作为自己的博士学位论文选题，本书就是在其博士论文的基础上修改而成的。本书立足全局，注目西部，选取甘肃省作为切入

* 兰州大学经济学院院长、教授、博士生导师。

点，以农地征收及失地农民权益保障为研究对象，运用财产征收理论、产权理论、新制度经济学和交易费用、地租地价理论等经典经济分析手段，对当前我国农地征收中存在的突出问题进行了深入细致的探讨，提出了自己颇具新意的观点。作者通过调查研究和分析认为：农民集体所有的土地产权残缺、土地发展权缺失，权利界定模糊，因此在征地过程中缺乏限制滥用征收权的硬性约束，这是致使农民权益受损的症结所在；对征地目的“公共利益”界定不清，征地范围过宽，征地程序方面存在诸多不合理状况，如政府既是征地的决策者、执行者，又是征地纠纷的裁决者，集多种职能于一身而无有效监督，从而产生大量违法占用土地的不法行为；征地补偿费用偏低，造成滥征滥用土地情况严重、土地资源极大浪费、政府与农民矛盾加剧；补偿项目设置不合理，安置劳动力困难，失地农民缺乏社会保障。而地处我国相对偏远的西部省份，相较东部发达地区则存在着征地方式相对单一，缺乏更多安置途径及补偿标准数额过低等区域特殊性问题，均可能对失地农民权益造成更大损害。针对存在的这些问题，作者主张：通过制度创新来规范农地征收过程，保护农民、农民集体的土地权益，有效解决西部地区失地农民的生活保障与就业安置；树立市场化价值取向，变农地征收为开发建设用地购买，摆脱公共利益界定困境并探索农地征收市场替代机制；启动财产征收专门立法或制定土地征收法，建立起与社会经济体制、发展阶段及地域特色相适应的土地征收市场机制。这些观点和主张，对于西部和全国农地征收机制的不断完善，不无裨益。

希望作者在相关领域继续探索，再出新成果奉献给读者，在农村土地制度创新和农地征收机制健全方面作出自己的贡献。

2008年2月

目 录

绪 言	1
第一章 土地征收理论阐释	13
一、土地征收诠释	13
二、土地征收的理论基础	20
第二章 农地征收现状及其制度供给不足	39
一、土地征收的历史沿革	39
二、土地征收现状及其制度供给不足	43
三、农地征收与失地农民权益保障 区域性差异分析	49
第三章 农地产权结构与征收补偿	63
一、农地产权的历史变迁	63
二、现行农地产权制度的属性	68
三、农地产权的制度缺陷	76
四、赋予农民土地产权的理论与现实	86
第四章 土地发展权的配置与农地征收补偿	104
一、土地发展权的基本理论	104
二、域外土地发展权研究	117
三、土地发展权与收益补偿	132
四、土地发展权视角下的农地征收	138

第五章	土地征收补偿实证研究	146
一、	征地补偿学说与理念	146
二、	土地征收补偿范围与补偿方式的域外考察	152
三、	征地补偿和收益分配之运行实际	165
四、	规范收益分配	184
第六章	失地农民安置和社会保障的提供	205
一、	失地农民的安置	205
二、	失地农民社会保障的提供	225
第七章	农地征收与失地农民权益保障制度创新思路	242
一、	土地征收公共利益条件的困境与出路	242
二、	财产征收的专门立法	257
三、	确立农地征收市场替代机制的探索	271
结 语		294
参考文献		297
后 记		306

绪 言

在城市扩张和快速工业化的历史性进程中,大量农民集体所有的土地被用作非农建设用地。因而,农地征收与工业化、城市化相伴而生,农地征收和失地农民的产生是现实需要和经济发展、城市扩张的必然结果。据国务院发展研究中心课题组提供的数据,“1987至2001年,全国非农建设占用耕地3394.6亩,其中70%以上是征地,按照《全国土地利用总体规划纲要》,2000年至2030年的30年间占用耕地将超过5450亩。”从1987至2001年有接近两千万农民的土地被全部征收,而未来的近30年内,将会有4500万农民的土地被征收。

土地征收中存在的制度缺陷及其征地实践中的弊端,导致东西部地区损害农民土地权益现象频繁发生,引起失地农民的强烈不满,造成农民大量上访。失地农民失去了基本生产和生活保障,变成社会身份无所依托的“边缘人”,社会出现了一个就业困难,没有保障的社会新群体,这将是社会稳定的巨大隐患和经济发展的重大难题。据2000年12月4日《国土资源报》载,全国信访中,有40%的信访是关于土地问题的,其中有60%是关于土地征收问题的。2007年3月27日,国家审计署公布对34个高等级公路项目建设管理及投资效益情况的审计结果。21个项目中有16.39亿元农民征地补偿费被截留挪用、长期拖欠或扣减。^①

土地征收引发的农地产权和失地农民权益保障问题,较长时间

^① <http://news.com/20070326/n248981202.shtm>.

以来成为了各界关注的热点议题。解决农地征用问题,需要进一步的理论探索、观念更新,重要的是制度变革和国家政策供给,并依靠制度和政策纠正征地实践运行中的偏差。随着西部大开发战略的实施,国家重点项目建设和城市经济建设的全面展开,经济社会快速发展,城镇化建设和交通运输建设征占了大量耕地,失地农民亦随之增多,截至2004年底,西部省份甘肃全省共征用农民集体土地30.2万亩,涉及失地农民17.3万人。^①东西部地区农地征用中暴露出的理论和实践问题,在地处经济和社会发展滞后的西部农地征用中也不例外,绝大部分制度缺陷和实际运行中的偏差问题同样存在。

土地征收是国家为了公共目的而强制取得土地并给予补偿的一种行为。我国土地所有权主体为国家和集体,其他任何单位或个人对土地只享有土地使用权,而不能拥有土地所有权,这是我国土地制度的本质。具体的说,土地征用是发生在国家和农民集体之间的所有权转移,是指国家为了社会公共利益的需要,按照法律规定的批准权限和程序,并给农民集体和个人补偿后,将农民集体所有土地转变为国家所有。而土地征用的过程,就是将土地的集体所有权变为国有土地所有权的过程。

因公共目的及集体以外的所有单位或个人建设使用农地必须首先通过政府征地、将集体土地变为国有土地之后,才能获得土地的使用权,这种征地方式是在我国实行高度计划经济的背景下产生的,符合当时经济的发展和国家产业政策的需要,并在特定的时期发挥了积极的作用。然而在计划经济向市场经济转变的过程中,尽管我国对土地征用制度进行了多方面的改进,但仍暴露出诸多不足,有些甚至是根本性的。其中农民集体所有的土地产权残缺,权利界定模糊、“公共利益”的界定不清和补偿机制不完善又是其核心问题,分述如下:

^① 聂华林、马增明:《甘肃农民失地问题调查与分析》,载《甘肃理论学刊》,2007(1)。

(1) 农民集体所有的土地产权残缺，权利边界模糊

农村土地制度变迁的历史表明，农民土地是社会政治变革直接分配土地的结果，而非通过市场交易取得的土地所有权，后来的土地变动情况说明，通过政治运动改变了的土地产权，同样可以通过政治运动加以改变。西方资本主义国家多为征用私人所有的土地，土地征用的基础是私人所有的土地，土地的私人所有制约着土地征用行为。我国这种集体所有的土地产权界定不清晰，主体不明，农民集体所有权是一种受限制的产权，国家是农地产权的实际控制者和潜在所有者。由此产生了征地过程中缺乏限制滥用征地权的硬性约束，频繁发生侵权行为，农民在国家、集体的利益主体中，始终是产权的弱者。农民土地处置权的缺乏，使农民在征地过程中无法成为有力的参与者和决策者。更加不能忽视的是，农民的土地产权不完整，使征地的完全补偿没有了产权支撑，农民征地补偿和收益分配在产权上失去了本源性的依据。反而成为补偿标准低、不完全补偿的潜在理由，甚至本身就是不完全补偿和征地收益分配不合理的基本根据，损害农民个体征地利益则顺理成章了。

(2) “公共利益”缺乏明确界定，征地范围过宽

《宪法》第10条第3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”，《土地管理法》也规定：“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收”。强调征收的前提必须是为“社会公共利益的需要”，但是现行法律、法规并没有明确界定“公共利益”。《土地管理法实施条例》规定，在土地利用总体规划规定的城市用地范围内，为实施城市规划需要占用土地，以及能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目确需使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的土地，应当属于为“公共利益目的”使用土地。而事实上，为实施城市规划分批征收土地后，许多经营性项目和工商业用地，甚至房地产开发也可以征收农地。然后，国家再通过出让、出租、划拨等有偿或无偿方式将土地交给用地地位使用。

土地财产征收行为具有法律规定上的合法性和正当性，往往造成私人财产权益受到忽视。即使是剥夺私人财产为公益所必需，由法律程序决定，也必须对为公益而加之特别负担的私人予以公正补偿，此为现代各国宪法和法律为保护私人财产所确立的基本原则。而国内现行土地征收补偿制度缺乏公正的征用补偿原则，适用标准杂乱。这些问题造成征收权的行使带有很大的随意性，在合法的外衣下，以公共利益之名恣意侵犯农地财产权。

(3) 征地程序失范

对于征收土地的程序，新《土地管理法》没有严格列出。《土地管理法实施条例》对征地程序的规定含糊不清，导致征地执行过程中的随意性较大，透明度不高。在土地征收过程中出现不按审批程序，擅自占用、买卖、出租等非法转让土地和越权审批，先征后批，少征多占，以合法征地掩盖非法占地等违法现象。再者，有的国家和地区，除设立土地决策、咨询、执行机构外，还专门设立仲裁机构裁决征收者与土地所有者之间的争议，以保证土地征收的合理性与公平性。我国土地管理部门没有类似部门裁决征收中的争议及矫正征收双方行为。县、乡、镇政府部门是所有者主体的代表，同时又是征收土地的使用者和管理者，土地管理部门在重大决策上需听从政府，政府集多种职能于一身而无效监督、致使政府部门产生大量违法征占土地的不法行为。

(4) 征地补偿费用偏低

我国现行《土地管理法》虽然明确规定了关于土地征收补偿的标准，并在原《土地管理法》规定的基础上有所提高，但这种以农作物产量及国家规定的价格标准计算的补偿费，必然受自然条件、市场因素的变化以及因种植农作物种类的不同而不同，因此不能正确反映土地的真实价值，同时这种补偿只是对集体和农民的一种不完全补偿，未包括因征收土地导致集体和农民的间接损失。导致补偿偏低的后果是一些地方政府在征地补偿及土地出让中寻找差额，滥征滥用土地，造成土地资源的浪费，耕地资源减少；由于征

地补偿费太低，政府获取土地所有权的成本过小，土地出让金存在很大的弹性，只要高于征地成本，便有利可图，从而造成土地资产的严重流失；过低的补偿标准激化了政府与农民的矛盾；同时，低标准的土地征收补偿费用，是农地擅自非法进入非农用地市场的经济诱因，这一现象在城镇郊区尤为突出。征地补偿过于偏低，导致土地隐形市场出现，造成了土地市场交易的混乱，也加快了农地非农化进程；此外征地费过低，往往造成新增城镇建设用地费用与城镇旧城改造费用的悬殊差异，城镇存量土地难以盘活，而耕地资源大量浪费。

(5) 补偿项目设置不合理，劳动力安置困难，失地农民社会保障缺失

土地征收补偿项目设置主要包括土地补偿费、安置补偿费、地上附着物和青苗补偿费。土地补偿费是对土地所有人的投资以及土地所有权转移的一种补偿或“购买”，地上附着物和青苗补偿费是对土地投资的一种补偿，而劳动力安置补助费的设置是计划经济时代的产物，其实质是一种实物补偿的异化。在计划经济时代，劳动力就业安置是确保农民生活水平不下降的有效措施。随着现代企业制度的建立，企业有了较大的用工自由，土地征用安置的劳动力容易面临下岗失业的威胁。另外，劳动力安置成功与否，取决于企业的经济效益，如果企业在竞争中被淘汰，则劳动力的生活将面临困难，这与劳动力安置的初始设计目标相背离。据调查，在征地过程中，80%以上的阻拦施工、拒绝让地以及上访都与劳动力安置有关。现实中，通过发放自谋职业费来代替劳动力安置的办法也面临安置费低、劳动力市场发育迟缓等问题。

(6) 西部地区的农地征收具有一定的区域特性

在西部大开发战略的推动下，西部欠发达地区非农建设用地需求急剧增加，土地征收和失地农民问题在西部更为突出。而现有调研成果主要来自东部经济发达地区。相关研究大都以东部经济发达地区为背景和研究对象，对农地征收涉及的制度弊端、农地征用补偿与利益分配、失地农民安置与权益保障等理论和实践问题研究不

足，缺乏系统的、较为全面的农地征收和失地农民权益保障研究。与东部地区相比，西部地区经济欠发达，土地征收及其引发的失地农民问题具有一定的区域特性。东部地区的土地征收主要是由于非农业和城市化的快速发展所引起的，由于乡镇企业发展比较快，农民对土地的依赖性相对较弱，失地农民的安置方式可以多样化；而在西部地区，交通、能源等基础设施建设所引起的土地征收所占比例较大，产业化步伐较慢，就业途径狭窄，农民对土地的依赖性较强，并且安置方式单一，补偿费没有用于生产经营，很少考虑失地农民的长远生活保障问题。

（一）国外研究状况

马克思、恩格斯在探索社会主义的建立与发展过程中对土地制度进行了深入的研究。他们广泛研究了土地所有权、土地价值、土地市场方式、土地所有制改革等制度，关于土地制度基本理论体现在他们的全部论著中。西方制度经济学派为研究土地制度问题提供了理论基础，包括以凡勃伦和康芒斯为代表的旧制度学派和以诺思、科斯为代表的新制度学派。尤其是新制度经济学的制度变迁理论对研究中国的土地问题具有理论指导作用。

国外对中国土地问题的研究，从 20 世纪上半期已开始，一类是学术研究，最具代表性的是金陵大学教授卜凯对中国乡村进行的为期五年的调查，研究成果体现在 1933 年出版的《中国农家经济》一书中。另一类研究是为本国制定政策提供依据，较有代表性的美国的费正清，在其著作《美国与中国》中，描述了中国乡村社会与国家的关系。改革开放以来，西方研究中国农村经济问题迎来了一个新高峰。研究领域广泛、研究人员日益增多、研究方法以实证研究为主。但专门研究中国土地征收问题则较为少见。国外学者关于土地非农化的研究成果以 20 世纪 70 年代为最多。其主要结论是土地非农化是土地资源竞争配置的结果，土地非农化的动力之一是这个过程中的土地价值增值，低廉的初始价格是地产开发商购买

农用地进行地产开发的重要诱因。

国外关于土地等财产征收制度的理论和实践比较成熟和完备，在土地等财产私有的基础上，无论征收构成的界定标准，还是公正补偿的宪法约束和补偿的司法保障，均形成了完整的市场配置机制和法律约束制度。美国等西方国家财产征收理论的焦点早已从征收补偿转移到“管制征收”（regulatory taking）问题，但困扰我们的主要问题是一般意义上的征收及其补偿问题^①，西方关于征收补偿的主要价值观念及其基本理论和实践还没有比较完整的介绍进来。

尽管不同国家土地征收制度存在差别，但以土地私有制为基础，坚持全部补偿原则，以市场化机制建立征收制度，征收程序严格则是各国土地征收与补偿的共同特性。

（二）国内研究现状

自 20 世纪 90 年代开始，许多学者就从不同的角度对土地征收制度中存在的问题进行研究和探讨，力图建立新的土地征收制度，解决在征地过程中遇到的各种困扰。研究者大多认为，现行土地征用制度在用地性质界定以及土地征收补偿办法等方面存在着诸多的弊端，既造成了“征而不用”、“多征少用”和“征而迟用”等现象，降低了土地配置效率，又带来了大量的失地农民，影响了社会的稳定。改革我国土地征收制度、清晰地界定土地征收目的、合理规划土地征收范围、科学地论证征地补偿及安置办法，已经成为迫在眉睫的任务。现阶段对土地征收制度的研究已成为当前的热点。从近期我国有关这一问题的研究文献来看，主要存在以下观点：

陈泉生教授较早论述了土地征收补偿的性质、理论依据和原则及其世界各国土地征收补偿的范围和标准，提出土地征收补偿应扩大补偿范围和提高补偿标准，避免土地征收与地产经营出现较大差距，以维持农民现有的生活水平^②；较早的研究者认为土地征收重

① 张千帆：《“公正补偿”与征收权的宪法限制》，载《法学研究》，2005（2）。

② 陈泉生：《论土地征用之补偿》，载《法律科学》，1994（5）。

行政规范而轻视民事规范,立法对土地征收中有关民事法律关系的调整未给予必要的重视,因此从民事法律关系的角度,提出了我国征地制度应扩大土地补偿费的收益主体,土地征收的客体应包括土地所有权以外的土地他项权利,对禁止征收的客体进行了具体分析,对土地征收的范围提出了限制性规定^①;在提出扩大农村集体土地所有权登记发证中认为集体土地所有权归属不明、界限不清、权利内容不明确是征地中农民土地权益受到侵害的重要原因,因此必须针对集体土地所有权登记发证,使农民真正成为土地的主人,从而维护自身的权益^②;关于公共利益的论述较多,公共利益成为当下含义最不确定的用语,张千帆讨论了公共利益的困境和出路,公共利益之保障在于立法控制而非司法限制,应该将注意力从理论界定转移到制度保障;从美国公正补偿和征收权出发,提出征收必须给予公正的补偿,司法应发挥制度保障作用,探讨了征收市场化补偿的局限^③;研究大多认为,现行土地制度权属不清是农地征收中农民权益受损的基本原因之一,农村土地制度变革应从土地制度的基础结构入手,赋予农民永久的产权,让农民以土地权利参与工业化^④;部分研究者提出,政府土地征收具有经济诱因,应规范政府土地征收行为^⑤;中国土地规划研究院课题组研究的一项结论是,国家建设征收土地制度应改为征购和自由购买制度,即在土地利用规划基础上,国家从事公益性建设所需农村集体所有的土地实行征购,其他经营性投资一律实行自由购买制度,其征购价格应等

① 郭洁:《土地征用之民事透析》,载《全国资源环境法学研讨会论文集》,83页,2001。

② 国土资源部征地制度改革研究课题组:《征地制度改革研究报告》,载《国土资源通讯》,2003(11)。

③ 张千帆:《“公共利益”的困境与出路——美国公用征收条款的宪法解释及其对中国的启示》,载《比较法研究》,2005(5)。

④ 刘守英:《土地制度与农民权利》,载《中国土地科学》,2000(5);蒋省三、刘守英:《土地资本化与农村工业化》,载《管理世界》,2003(11)。

⑤ 钱忠好、曲福田:《中国土地征用制度:反思与改革》,载《中国土地科学》,2004(10)。

于未经开发的非农产业用地的价格,并通过税收等措施对土地收益进行调节,防止社会不公;关于土地征收的市场化,有的研究者提出,市场经济客观上要求土地的价值由市场来确定;应改国家征地按被征土地原用途的实际收益土地补偿的做法,而按其预期收益来确定。对经营性用地,土地补偿应参照被征地相邻地区土地的市场价格给予补偿;对公共性质事业用地,应以基准地价为准或接近市场价格水平补偿,一般低于市场价格的一至二成左右^①;较多的研究者则关注失地农民社会的社会保障问题,他们认为农民失去土地在性质上类似于城镇职工下岗就业,应该享受养老保障,征地补偿费和政府的财政拨款应作为失地农民社会保障金的来源^②;随着西部大开发战略的实施和经济社会快速发展,失地农民数量将不断增加,失地农民在补偿、就业安置和社会生活保障等方面均存在不同程度的问题,西部学者提出应重视农村社会保障、完善征地补偿、促进失地农民就业并加快城中村改造^③。

拙作立足全局,关注西部农地征收区域特性,主要研究与农地征收制度完善和失地农民权益保障相关的农地产权、补偿和收益分配、公共利益界定、农地征收市场替代机制的建立等普遍性问题。笔者认为:

(1) 农地产权不完整及其土地发展权的缺失导致征地补偿缺少产权依据,保护失地农民权益首务在于确认农民土地财产权。农民土地财产权边界不清晰,农民享有的农地使用权是一种受限制的产权,国家则是农地产权的实际控制者。征地中缺乏限制滥用征地权的硬性约束,农民在征地过程中无法成为有力的参与者和决策者。农民的土地产权不完整,使征地的完全补偿没有了产权支撑,农民

① 黄贤金等:《中国农村土地市场运行机理分析》,载《农业经济科学》,2001(9)。

② 姚洋:《中国农地制度:一个分析框架》,载《中国社会科学》,2000(2);楼喻刚:《城市化进程中土地被征用农民养老保障问题初探》,载《西北人口》,2002(2)。

③ 聂华林、马增明:《甘肃农民失地问题调查与分析》,载《甘肃理论学刊》,2007(1)。

征地补偿和收益分配在产权上失去了本源性依据。确立失地农民的土地财产权是保护失地农民权益的前提和依据,有利于抑制国家和地方政府广泛深入的介入农地征收和收取大部分征地收益。

(2) 寻求农地征收公共利益条件界定之困境与出路。公共利益作为土地征收的法理性前提条件,其价值判断和范围界定是一个难题。从土地征收和农民利益保护的现实出发,应淡化公共利益界定和争论,进行制度建设,甚或摒弃公共利益条件,无论因公共利益征地或土地商业开发均以市场化方式进行。

(3) 对财产征收、土地征收单独立法或重构宪法、土地法律关于土地等私人财产征收和补偿制度,弥补现行法律的缺陷和滞后性,实行全部补偿、公正补偿。

(4) 探索建立土地征收的市场替代机制。改变长期沿用的计划体制下的征地制度,探索建立和完善征地和征地补偿费的市场替代机制,此为保护失地农民权益和解决征地难问题的根本所在。

(5) 农地征收实证研究。在对西部省份甘肃实地调查的基础上,研究农地征收中存在的制度和农地征收实践中存在的问题和不足,提出改善农地征收制度、补偿和收益分配机制,探索改善失地农民安置和生活保障制度。

书中主要运用财产征收理论、地租理论、新制度经济学理论、产权和市场交易理论,以东西部地区农地征收和失地农民权益保障为视角,采用中外比较分析和实证研究的方法,剖析了土地征收的制度不足和实践层面存在的问题,逐次展开,条理性、系统性的探讨了农地征收和失地农民权益保护涉及的土地产权、补偿和收益分配、社会生活保障、农地征收市场替代机制的建立等问题。在对土地征收的涵义和基本理论阐释的基础上,本书首先系统地介绍了土地征收的本质及其基本特征,剖析了土地征收的经济学意义及其土地征收现状。笔者认为,农地征收制度在计划经济条件下演变而来,现行土地征收制度的缺陷明显。土地征收中存在着权力滥用、征收补偿不合理、征地程序失范、农民权益保护不力、集体土地隐