



贵州民族学院学术文库

NONGDIZHENGSHOUFALUZHIDUYANJIU

农地征收法律制度研究

潘善斌 著

 民族出版社

贵州民族学院学术文库

农地征收法律制度研究

潘善斌 著

 民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农地征收法律制度研究/潘善斌著. —北京: 民族出版社, 2008.2

(贵州民族学院学术文库)

ISBN 978 - 7 - 105 - 09150 - 8

I. 农... II. 潘... III. 农业用地—土地征用—法规—研究—中国 IV. D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 014553 号

农地征收法律制度研究

作 者	潘善斌
责任编辑	张义军
出版发行	民族出版社
网 址	www.mzchs.com
地 址	北京市安定门外和平里北街 14 号
邮政编码	100013
印 刷	北京市迪鑫印刷厂
版 次	2008 年 2 月第一版
印 次	2008 年 2 月第一次印刷
印 数	1 ~ 1500
开 本	特 32 开
印 张	10.75
字 数	255 千字
书 号	ISBN 978 - 7 - 105 - 09150 - 8/D·1376 (汉 224)
定 价	27.00 元

版权所有, 翻印必究

(投稿热线: 010 - 64228001; 发行部电话: 010 - 64211734)

序

潘善斌的博士学位论文即将付梓，这是一件可喜可贺的事情，作为他博士生学习期间的导师，我欣然为之作序。

潘善斌是一位学习勤勉、研究扎实的博士生。潘善斌本科和硕士阶段是从事哲学专业学习和研究的，师从我国著名的康德哲学研究专家钱广华教授。由于教学的需要，20世纪90年代中期他逐步转向法学领域，主要从事法哲学的教学和研究。在大学任教期间，他于2000年参加清华大学法学院民商法专业研究生课程班学习，王保树、马骏驹、崔建远、朱慈蕴、张卫平、高其才等一批国内著名法学家都成为他的面授老师。2002年他师从中国人民大学著名民法学家杨立新教授做国内访问学者，从事侵权行为法研究，他是杨教授的第一个国内访问学者。2004年他考入中央民族大学攻读法学博士学位，跟随我从事民族经济法律制度研究。在校读书期间，他先后参与了由我主持的国家“211工程”、“十五”二期建设重点立项项目《民族地区经济法律制度研究》(项目编号：发改社会[2004]834号)、国家“985工程”二期建设重点立项项目《中国民族自治地方政府自治权研究》(项目批准号：CUN985-3-2-3)、国务院西部开发办重点调研项目《西部开发立法与民族自治地方自主权的衔接研究》(项目编号：XBB04—D03号)、教育部重大科研项目《民族自治地方经济社会发展自主权研究》

(项目编号: 05JJD850009 号)、国家社科基金项目《民族区域自治法的发展与完善——自治区自治条例研究》(项目编号: 05BMZ007 号)以及司法部一般项目《西部民族地区城市化过程中农民土地权益的法律保障研究》(项目编号: 05SFB2056 号)等课题的研究工作。2006 年,他独立申报了“洪范经济与法律研究所”基金项目《西部地区城镇化过程中农民土地权益法律保障研究案例》,并成功地获得研究资助。

呈现在读者面前的这本《农地征收法律制度研究》,是潘善斌三易其稿的博士学位论文。攻读博士学位三年来,他一直关注我国农村土地制度改革问题特别是农地征收法律制度改革问题。在 2005 年我们一起讨论、草拟司法部课题《西部民族地区城市化过程中农民土地权益的法律保障研究》的论证报告时,他就和我谈到想把博士论文的选题定在农地征收法律制度改革问题上,我当时对此并没有明确地作出回答。当司法部课题被批准立项后,他再次同我谈到这个博士学位论文选题时,我同样没有立即表示赞同。2005 年下半年和 2006 上半年,按照司法部课题研究的计划安排,我派他带领其他几位博士生一起前往广西贺州市、广西富川瑶族自治县、内蒙古赤峰市红山区等地进行前期调研。他先后在广西和内蒙古等地奔忙了 40 多天,克服了种种意想不到的困难,走访了相关政府部门和农户,做了 500 余份问卷调查,调取了近百万字的档案资料,写下了近十万字的访谈笔录。当我看了他提交来的调研报告和相关研究资料后,毅然决定他的博士学位论文选题和题目就是《农地征收法律制度研究》,而这时他却犹豫起来了。他对我说:“老师,这个选题太敏感,太难做了。”而作为导师我深切地知道,他在农地征收法律制度研究的问题上,

已经历了一个从抽象到具体的过程，并正在迈向从具体到抽象的阶段。我觉得他经过这段时间在民族地区艰苦的磨练但又卓有成效的调查研究，再加上他较为扎实的理论功底和勤奋刻苦的毅力，完成这篇《农地征收法律制度研究》的博士学位论文应该是水到渠成的了。就这样，他的博士学位论文选题算是敲定下来了。后来在他的博士学位论文正式开题时，同样得到了导师组的一致肯定和赞同。在论文写作的过程中，他结合洪范基金课题《西部地区城镇化过程中农民土地权益法律保障研究案例》的研究，先后走访了国务院发展研究中心和国土资源部政策法规司、耕地保护司、土地矿产法律中心等单位，并且再次前往广西、贵州和青海等地进行调研，广泛搜集和补充博士学位论文写作的第一手资料。应该说上述课题的研究和大量的实地调查，为他完成这篇博士学位论文奠定了坚实的基础。工夫不负有心人，潘善斌的博士学位论文赢得了答辩委员会的一致好评，并被评定为优秀博士学位论文。

《农地征收法律制度研究》是一部具有重要的理论价值和现实指导意义的著作。中国将长时期处于一个工业化和城市化快速发展的时期，我国人地紧张的矛盾不可能在短时期内消除，“三农问题”的解决特别是农民与土地法权关系的改革也将是一个长期的渐进式的推进过程，这一现状和发展趋势决定了土地征收问题将是我国在未来较长时期内无法回避的重大理论和现实问题，因而对它的研究就具有相当的重要性和可持续性。我国社会主义革命和社会主义现代化建设的历史进程充分表明，中国最大的问题是农民问题，农民最大的问题就是土地问题。因此，农民与土地的关系问题一直都是党和政府要解决的重大问题。我国现阶段无论是“三农问题”本身及其解决，还是构建“和

谐社会”和“建设社会主义新农村”，始终都离不开如何处理好农民与土地之间的关系问题。如果不能够正确地对待并切实解决好农民土地权益保障问题，我国农业的可持续发展、农村社会的长期稳定和农民收入的可持续增长等目标都不可能最终实现，全面建设小康社会的目标也将成为一句空话。农地征收所产生的一系列问题是我国经济与社会发展中最突出和最严重的问题，也是长期困扰着我国农村经济与社会发展和稳定的关键性因素。透过农地征收问题现象看本质，反映出的是农民阶层的生存权特别是其发展权远远没有得到国家应有的尊重和充分有效保障的大问题。正如作者所指出的那样，我国农地征收中存在的种种问题，归根到底是农地征收法律制度的设计与实施中出现了问题。我国现行农地征收的法律制度安排在立法理念、立法价值取向上出现偏差，不利于保障农民基于土地的发展权利。征地目的“公共利益”的不确定，导致农地征收陷入一种严重的无序之中。农地征收法律制度中关于征地补偿的原则、补偿的项目、补偿的标准及补偿款分配规则都存在着不同程度的缺陷，有些规定甚至有违社会主义的公平、正义理念和我国宪法的基本原则，与我国整个社会与经济发展的现实状况和要求都有相当大的差距，这不利于“三农问题”的彻底解决和社会的发展与稳定。在农地征收过程中，中央政府无法成功地控制代理人完全执行其土地征用政策。基层代理人拥有审批、管理和分配土地的机构和人员，利用其国家代理人的身份对国家的土地征收政策作出因地制宜的解释和进行因地制宜的变更，并采取某些机会主义行为追求自身利益的最大化，进而最终导致土地征用不能达到预期的政策目标。在大量的土地违法违规现象中，某些地方政府及官员扮演了不合时宜的重要角

色。征地制度程序的设计不尽科学、合理，执行中政府自由裁量权过大，程序执行的可预测性不强，农地征收纠纷解决机制不完善，所有这些就容易导致整个农地征收行为失去效率和必要的约束，因而重构符合我国现代发展理念的农地征收法律程序制度实属当务之急。

《农地征收法律制度研究》是一部颇有理论创新和学术价值的著作。以愚之见，本书可以归纳出如下几点创新之处：一是它从整体上对我国农地征收的法理基础和法律制度体系进行了较为系统的研究，提出了重构我国农地征收法律制度的基本框架。二是提出了一些关于农地征收法律概念及法律关系的独到见解，这些见解也许不一定成熟和准确，但是能够自成一说。三是较深刻地揭示了我国农地征收存在的异化现象及其实质，并对农地征收存在的异化问题进行了制度性分析。四是对我国农地征收法律制度地方性创新的价值及其机理进行了分析，提出了农地征收法律制度地方性创新的合理性、必要性及其限度。五是针对西部民族地区这样的经济欠发达地区的农地征收制度改革提出了具体的思路。本书在学术上的贡献主要有两点：一是在前人和他人相关研究的基础上，对我国农地征收法律制度进行了系统研究，提出了许多有一定学术价值的见解。二是作者对地方农地征收法律制度的创新机制及其途径进行了探讨，论证了地方农地征收法律制度构建的必要性和可行性，提出了地方农地征收法律制度健全的主要途径。本书的最大特色是理论联系实际，把农地征收的法学理论、农地征收法律制度与农地征收过程中的实际状况——特别是现行农地征收法律制度实际运行效果有机地结合起来，避免了空谈法理问题或者仅仅停留在法律制度层面上的空泛分析。在做了大量调研的基础上，有针对性地提出了关

于完善农地征收法律制度的立法建议。但是农地征收问题是一个涉及多学科、多领域的综合性研究课题，农地征收法律制度又属于横跨宪法、行政法、经济法、民法、社会保障法等多个法学领域的综合性法律制度，加之民族地区地域辽阔，不同地区农地资源的分布又极不相同，各地区的经济社会发展极不平衡，工业化与城市化的水平和进程差异很大，所以对于这样一个重大而又复杂的综合性法律制度的研究，正如它的学术价值和主要特色一样，存在不足之处也是在所难免的。“及时当勉励，岁月不待人”。因而我对潘善斌初生牛犊不怕虎的精神和百折不挠的敬业态度，首先是要进行肯定和褒奖的。

近日又通过朋友获悉潘善斌在潜心撰写《我国农地流转法律问题研究》一书，我期盼着它能够早日面世。同时，他正准备前往武汉大学法学院从事博士后研究，决心在我国农村土地法律制度问题上继续钻研下去。“芳林新叶催陈叶，流水前波让后波”。人生在勤，不索何获？作为潘善斌博士昔日的导师，我感到由衷的欣慰和自豪，同时我也期盼他经过艰辛的努力，最终由农地研究的专家成长为在我国法学界卓有影响和建树的农地研究专家，为我国农村土地制度的改革与完善作出更大的贡献。

是为序。

宋才发

2007年7月28日于中央民族大学

中文摘要

“农地”是指我国农民集体所有并由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他依法用于农业的土地。在我国，农地对于国家和农民具有不同的功能与效用。农地征收是国家强制取得农民集体土地所有权或对农民集体土地权利过度限制的一种行为和制度。国家农地征收的正当性主要表现在国家农地征收权力正当性、国家农地征收补偿正当性、国家农地征收正当性制约条件的满足等三个方面。

农地征收已成为满足我国各类建设用地的主要途径。当前，我国农地征收违法现象十分普遍，农地征收各个环节、手段、方式及其结果与农地征收内涵宗旨和既定目标相违背，偏离了农地征收的初衷，农地征收行为严重异化，现行农地征收本身正逐步丧失其正当性的基础和根据。主要表现为：农地征收已严重背离“公共利益目的”；农民土地权益受到严重的侵害；农地征收中滋生大量的腐败现象等。农地征收的异化问题与农地征收合法性之间存在着密切的联系，农地征收异化本质上是农地征收丧失其合法性。在制度层面上，我国农地征收及其相关制度的不合理是导致农地征收异化问题产生的制度根源。

市场化程度较高的国家和地区在土地征收问题上大都经历了一个逐步法制化的过程，并不断地强化和加大对国家征收权力的制约和土地权人权利保障的力度。这些国家和地区土地征收法律制度对我们的主要启示是：健全的土地征收法律制度体系是土地征收合法化的保证；合理界定

公共利益征收目的是土地征收合法化的前提；公正并且高效的土地征收程序是土地征收合法化的基础；公平且合理的土地征收补偿是土地征收合法化的关键；完善的争议解决及救济机制是土地征收合法化的保障。

我国农地征收法律制度的改革主要从国家和地方两个层面上展开。在国家层面上，农地征收实体性法律制度的改革与完善应从以下几个方面进行：农地征收公益目的的法定化；农地征收补偿原则的合理化；农地征收补偿价值的市场化；农地征收补偿安置方式的多元化；农地征收相关配套法律制度的改革。农地征收程序性法律制度改革与完善主要在于：构建农地征收公益目的审查法律程序制度；完善和保障被征地农民知情权法律程序制度；改进农地征收补偿听证法律程序制度；推行农地征收补偿与安置争议裁决制度。

2

我国农地征收地方性法律制度创新的价值体现在以下几个方面：地方性立法确保国家农地征收法律制度在本行政区域内得到有效实施，强化了国家农地征收法律制度在基层的权威性地位；地方性立法解决了国家层面上农地征收法律制度所不能解决或暂时不宜由国家立法解决的问题，为今后国家在适当的时候制定完备的农地征收法律提供可供借鉴的成功经验；地方性立法因地制宜地自主解决了农地征收中具有地方特色的问题；地方性立法为我国农地征收体制的转型扫除了制度、机制和观念上的障碍。地方性农地征收法律制度的创新是一把“双刃剑”，地方性农地征收法律制度的创新必须坚持在国家法制统一的前提下，坚持合法性与合理性相结合的原则，按照法定地方制度创新的权限和程序进行。我国西部民族地区在西部大开发、工业化和城市化的过程中，应当结合本地区实际情况，因地

制宜，出台贯彻落实国家关于农地征收法律法规及其相关政策的地方性法规和措施；积极探索符合西部民族地区特点的多元化失地农民安置模式；逐步建立并完善西部民族地区失地农民社会保障制度，确保被征地农民的生活水平不因征地而降低。同时，在国家法律允许的空间和范围内，建立起符合西部民族地区实际状况的农地征收程序，拓宽被征地农民利益的诉求渠道，完善其权利救济手段。

关键词：农地征收，合法性，制度创新，西部民族地区

英文摘要

“Rural land” means the land that the farm collectivities own and use, such as farmland, forest, grassland and other agriculture land according to the law. In China, rural land plays the different roles between the nation and the peasants. Rural land expropriation is a kind of deed or behavior and system which the nation takes over the land property by force from the farm collectivities, or exorbitantly restricts the land rights of the peasants. The justification of land expropriation are representing as following aspects, the justification of land expropriating right, the justifiability of land expropriating compensation and the satisfaction for the constraints in the land expropriation

1

Land expropriation has become the approach to satisfy the demand of land for construction in China. Nowadays, the cases of illegal expropriations are becoming very popular, and the land expropriation goes against its original intention. During the proceeding of land expropriation, the tactic, methods, mode and its result violate the tenet and aim of rural land expropriation. The behavior of rural land expropriation goes dissimilated, and its basis is gradually declining which can be concluded as following, rural land expropriation has deviated from the public benefits, the rights and interests of peasants are infringed, land expropriation pushes the rising of corruption. There is close relationship between the problem of dissimulation and expropriating validity. Depending on the law system, the

irrationality of expropriating system leads to the dissimilation of land expropriation. Furthermore, the property system of rural land results in the loss of rights and interests of peasants, the compensated system of land expropriation is against the rights and interests guarantee of the landless farmers, the invalidity of corresponding restricting and incentive system urges the local governments to expropriate illegally

The countries and areas with higher marketization all experience the legal institutionalization of the land expropriation, and these countries and areas have being strengthened on the restriction of governmental power and increased to ensure the right of landowner. All of these experiences and legal system inspire us to know that sound expropriating legal system is the assurance to make the expropriating system legalized, reasonable confirmation of public interests is the precondition to legalize the expropriating system, equitable and high - efficient expropriating procedure is the basis of expropriating legalization, fair and reasonable compensation is the key to legalize the expropriating system, perfecting dispute resolution and relief mechanism are the guarantee of expropriating legalization

We should reform the rural land expropriating legal system at both state government level and local government level. At state government level, we should reform and consummate the substantive legal system of rural land expropriating law according to the following aspects, legalization public welfare purpose or public purpose, rationalization of compensative principles, marketization of compensative value, plurality way (multi - way) of compensation and allocation, and the reformation of corresponding legal system. The reformation and optimizing the procedure legal system should do as

follows, making the procedure law for investigating public-welfare aim of rural land expropriation, optimizing the procedure law to guarantee the right to know of losing – land peasants, ameliorating the hearing procedure law of rural expropriating compensation, carrying out the disputing arbitrament of compensation and allocation

The value of local legislation innovation of Chinese rural land expropriating should be concluded in the following aspects, the local legislation insures that rural land expropriation can be put into effects in its own administrative region, and rural land expropriation strengthens its authoritative position in local area. Local legislation solves the problems which the governmental expropriating law can not resolve or it is not suitable for the national legislation to deal with, also it provides the successful experience for the country to constitute the expropriating law someday. The local legislation settles down the problems of rural land expropriation according to the situation in its own region, and clears away the obstacles on the road of system transition. Local legislation of rural land expropriation is the sword of double blades. The innovation of rural land expropriation must insist the principle of legitimacy and rationality. The innovation must be carried through the limits and its procedure with the guidance of unitive national legal system. In western minority area of China, with the Development of West Region, industrialization and urbanization, the government should promulgate and carry out the correlative local legislation on rural land expropriation by adjusting measures to local condition. The governments of western minority region should search after the suitable plurality allocation mode under the condition of local fact, and try to work up and optimize the social security system of landless peasants in western mi-

nority region. The government must assure the living standard of losing-land peasants cannot come down after the land being expropriated. At the same time, the government should constitute the suitable rural land expropriating procedure depending on the fact of western minority region, broad the way of lawsuit mechanism to protect the rights and interests of landless peasants, and optimize the remedial measures of landless peasants

KEY WORDS: rural land expropriation, legitimacy, system innovation, western minority area

导 论

一、选题的背景及其意义

(一) 选题的背景

农地不仅是我国经济与社会发展的基础和前提，也是我国经济与社会系统中的核心要素，农地制度始终是影响我国历史发展的关键性内生变量。我国历代封建王朝更替的历史表明，土地占有是否均衡、土地关系是否稳定，决定着整个社会阶级和利益结构是否均衡和稳定，从而直接影响社会发展和政权巩固。我国革命和社会主义现代化建设的历史进程充分表明，中国最大的问题是农民问题，农民最大的问题是土地问题。因此，农民与土地的关系问题一直都是党和国家要解决的首要问题。现阶段，无论是“三农问题”本身及其解决，还是构建“和谐社会”和“建设社会主义新农村”，始终都离不开如何处理好农民与土地之间的关系问题。如果不能正确对待并切实解决好农民土地权益保障问题，我国农业的可持续发展、农村社会的长期稳定和农民收入的可持续增长等目标都不可能最终实现，全面建设小康社会的目标也将成为一句空话。

农地征收所产生的一系列问题是我国经济与社会发展中最突出和最严重的问题之一，也是长期困扰我国农村经济与社会发展和稳定的关键性因素。尽管我国许多地方政