

708

T.321.1

286

研究征地问题 探索改革之路

(一)

鹿心社 主编



A0974170

中国大地出版社

·北京·

内 容 提 要

本书是国土资源部近年来开展征地制度改革研究的阶段性成果。书中汇集了国内学术界对这一问题的主要理论观点,并针对我国征地管理工作中的主要问题,在对征地制度进行国际比较研究的基础上,系统总结了部分地区在征地制度改革方面的创新性实践和正在进行的改革试点内容,提出了我国征地制度改革的总体设想。书中较全面系统地反映了近年来我国征地制度改革问题理论研究和实践创新的全貌,是一部集理论与实践于一体、富有改革和创新意义的研究成果。

图书在版编目(CIP)数据

研究征地问题 探索改革之路/鹿心社编著. —北京:中国大地出版社, 2002. 6

ISBN 7-80097-472-3

I. 研… II. 鹿… III. 土地征用—土地改革—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 033765 号

责任编辑:张海风

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010—62183493(发行部)

传 真:010—62183493

印 刷:冶金印刷总厂

开 本:850mm × 1168mm 1/32

印 张:15.75

字 数:400 千字

版 次:2002 年 6 月第 1 版

印 次:2002 年 6 月第 1 次印刷

印 数:1~5000 册

书 号:ISBN 7-80097-472-3/K·70

定 价:48.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

编 委 会

主 任: 鹿心社

副主任: 项兆伦 潘明才 黄小虎 程 烨

委员 (以姓氏笔画为序):

王 玲 闫 刚 刘天增 刘守英

刘明松 陈 宁 张建平 张晓玲

李 田 李珍贵 周建春 高 伟

黄鹤图

征地制度改革研究课题组

主持人

潘明才 程 烨

课题组成员

国土资源部耕地保护司：

潘明才 刘天增 王 玲 闫 刚

卢丽华 程 玲

中国土地勘测规划院：

程 烨 张晓玲 周建春 李珍贵

刘燕萍 唐 健 扈传荣 王志薇

张利卫

中国国土资源报社：叶红玲

序

“十五”时期是我国实施经济结构战略性调整、积极推进城镇化进程、加快西部大开发和生态环境建设等重大战略的重要阶段，也是在加入世贸组织后迎接机遇和挑战，尽快提高综合国力的关键时期。在新的形势下，党中央、国务院对国土资源管理、特别是土地管理、耕地保护提出了更高要求。国土资源工作就要以提高经济社会可持续发展的保障能力为目标，建立政府管理与市场运作相结合的资源优化配置新机制，全面加强资源调查、规划和管理，不断提高对资源的保护和合理利用水平。

由于国家建设用地的需要，不可避免地要征用大量农村集体土地。征地涉及集体土地所有权的转移和土地用途的变化，关系到农民的合法权益和长远生计，对农村经济发展和社会稳定都会产生重大影响。因此加强征地管理一直是土地管理的一项重要工作，得到中央领导的高度重视，并引起社会各界的广泛关注。增加农民收入是当前农业和农村工作的中心，搞好征地管理、妥善安置被征地农民的生产和生活，对于促进农业增效、农民增收、农村稳定具有重大意义。征地管理，一方面要保障国家建设必需用地，一方面要保护农民的合法权益，关键在于要处理好国家、用地单位、被征地集体经济组织及农民个人多方面的利益关系。我国现行征地制度产生于计划经济时期，已不能适应市场经济发展的需要，征地制度改革大势所趋，势在必行。

研究解决征地问题的治本之策，就是要贯彻落实党的十五届五中、六中全会及中央农村工作会议精神，以江泽民同志“七一”重要讲话为指导，按照“三个代表”重要思想的要求，在经

济快速发展过程中，积极服务于国家经济建设，优化土地资源配置，发挥土地最大效益，同时又保护好广大农民的根本利益，探索建立与社会主义市场经济发展相适应的新型征地制度及相关法制、机制和体制。

值得高兴的是，针对现行征地制度不完善和目前征地工作中存在的突出问题，部“征地制度改革研究”课题组和一些省、市国土资源部门及专家学者，从理论到实践对征地制度创新和改革潜心探索，已取得初步成果。此书是“研究征地问题、探索改革之路”系列丛书第一集，是这项研究的阶段性总结，同时也为下一步更广泛深入地研究创造了条件。欢迎各级政府、各有关部门以及社会各界的朋友都来关心和参与征地问题研究，支持和配合征地制度改革。

国土资源部部长

田凤仙
二〇〇二年八月十八日

目 录

序	国土资源部部长 田凤山
---------	-------------

领导讲话

积极探索勇于创新 大力推进征地制度改革

——在征地制度改革试点工作座谈会上的讲话

..... 国土资源部副部长 鹿心社(3)

积极稳妥地开展征地制度改革试点工作

——在征地制度改革试点工作座谈会上的总结讲话

..... 国土资源部耕地保护司司长 潘明才(13)

调查研究

征地工作创新与改革探讨调研报告(一)

..... 征地制度改革研究课题组(27)

征地工作创新与改革探讨调研报告(二)

..... 征地制度改革研究课题组(47)

征地程序问题研究

——关于征地程序的调研报告 姜爱林(67)

还利于民

——南京市征地制度调查 王永红 谢小灵(93)

专家访谈

建立农民社会保障 完善土地征用制度

——《中国改革》杂志社主编温铁军研究员访谈录	
..... 征地制度改革研究课题组(109)	
征地制度改革的经济学思考	
——中国土地勘测规划院黄小虎研究员访谈录	
..... 征地制度改革研究课题组(117)	
以产权制度改革为基础	
——江苏省国土资源厅副厅长王明祥访谈录	
..... 征地制度改革研究课题组(124)	
补偿统一化,安置多样化	
——浙江省国土资源厅厅长王松林、副厅长徐再生	
访谈录..... 征地制度改革研究课题组(132)	
法律明确才有规范可循	
——福建省国土资源厅厅长林方磊访谈录	
..... 征地制度改革研究课题组(138)	
寻找征地补偿的钥匙	
——广东省国土资源厅厅长江东海、副厅长胡红兵	
访谈录..... 征地制度改革研究课题组(143)	
让“市场”说话	
——上海市房屋土地资源管理局副局长殷国元	
访谈录..... 征地制度改革研究课题组(147)	

理论探讨

谈建国以来我国土地征用制度的变迁.....	冯昌中(155)
征地制度需要改革.....	郑振源(166)
我国土地征用制的理论思考	
..... 张永良 李世平 包纪祥(171)	
关于征地制度改革的理论思考.....	刘维新(179)
土地征用的法律内涵.....	杨 玲(185)

论土地征用之补偿	陈泉生(194)
土地征用若干民事法律问题研究	郭 洁(205)
征地中的国家赔偿责任	奚家应(215)
征地工作中若干问题的思考	周晓林(221)
农地征用机制小议	何敦煌(230)
我国集体土地征用制度之弊端	闫振华(240)
论土地征用制度的改革	黄志华(247)
“土地征购”提法之我见	黄志华(260)
征储结合 征供分离	朱铭源(264)
改革势在必行	

——对当前我国土地征用制度的思考	于广思(270)
------------------------	----------

比较借鉴

美国土地征用制度	李珍贵(281)
加拿大土地征用制度及其借鉴	卢丽华(286)
联邦德国的土地征用	施引芝(294)
韩国土地征用制度	李珍贵(302)
日本征地实际状况	李珍贵(309)
中、法土地征用制度比较研究	李 轩(315)
我国台湾、香港地区土地征用制度比较	周建春(328)
海峡两岸土地征用补偿之比较研究	陈泉生(347)
土地征用制度国际比较及其借鉴	朱道林 沈 飞(356)

改革试点

嘉兴市征地制度改革试点方案	嘉兴市国土资源局(371)
温州市征地制度改革试点方案	温州市国土资源局(379)
佛山市征地制度改革试点方案	佛山市国土资源局(388)
顺德市征地制度改革试点方案	顺德市规划国土局(397)

南京市征地制度改革试点方案·····	南京市国土资源局(401)
苏州市征地制度改革试点方案·····	苏州市国土资源局(405)
上海市青浦区征地制度改革试点方案	
·····	上海市青浦区房屋土地管理局(412)
厦门市征地制度改革试点方案	
·····	厦门市土地房屋管理局(420)
福州市征地制度改革试点方案·····	福州市国土资源局(428)

新闻评述

走向新的里程

——从两年来的研究和探索看征地制度改革的新趋势·····	叶红玲(439)
------------------------------	----------

土地,你的负载太沉重

——关于土地功能与征地制度的话题·····	晓 叶(444)
-----------------------	----------

征不征,由什么来决定

——关于征地范围的思考·····	晓 叶(447)
------------------	----------

财产权,应得到尊重

——关于征地补偿标准的思考·····	晓 叶(450)
--------------------	----------

权益,怎样才能合理体现

——关于土地补偿和利益分配问题的思考	
·····	晓 叶(453)

阻力,可能来自多方

——关于改革进程的思考·····	晓 叶(456)
------------------	----------

政策法规

《中华人民共和国宪法》有关土地征用的规定·····	(461)
《中华人民共和国刑法》有关土地征用的规定·····	(462)

《中华人民共和国土地管理法》有关土地征用的规定	(463)
《中华人民共和国土地管理法实施条例》有关土地征用的规定	(466)
中华人民共和国国土资源部令第10号(征用土地公告办法)	(470)
国土资源部关于加强征地管理工作的通知	(474)
国土资源部关于切实做好征地补偿安置工作的通知	(478)
国土资源部、国家经贸委、水利部关于水利水电工程建设用地有关问题的通知	(482)
后 记	(489)

领导讲话

积极探索勇于创新 大力推进征地制度改革

——在征地制度改革试点工作座谈会上的讲话

国土资源部副部长 鹿心社

(2001年8月16日)

同志们：

目前，全国各地正在认真学习江泽民总书记“七一”重要讲话，按照“十五”计划提出的经济社会发展目标，加快经济发展和建设。加快经济发展，对建设用地提出了新的要求，突出表现为时间紧、用量大。而征用农村集体的土地，近年来出现了一些新情况、新问题。这些问题不研究解决，将影响用地的提供，影响农民的根本利益。要从根本上解决这些问题，必须用改革的办法，推进征地制度改革。今天在这里召开征地制度改革试点工作座谈会，就是专题研究征地制度改革问题。

征地是国家为了公共利益需要，依照法定程序将集体土地转为国有，并给被征地的农村集体和个人合理补偿和妥善安置的法律行为。征地工作事关国家经济建设，事关农民的切身利益。做好征地工作是“三个代表”重要思想在土地管理工作中的具体体现。新《土地管理法》实施以来，部对征地管理工作十分重视，及时召开了征地管理工作座谈会，下发了《关于加强征地管理工作的通知》，对征地批后实施管理进行了调查研究，制定《征用土地公告办法（草案）》，对规范征地行为，依法补偿和妥善安置被征地农民，保证国家经济建设用地起到了积极的作用。各地也

做了大量富有成效的工作。

近年来，随着改革的深入和社会主义市场经济体制的逐步建立，广大农民群众保护耕地、维护自身权益的法律意识不断提高，征地实践中出现了一些新情况和新问题，越来越被社会所关注。尤其是因征地问题引发的群众上访呈上升趋势，引起国务院领导高度重视，曾作出多次重要批示。要从根本上解决征地中的问题，一方面要认真贯彻实施新法，不折不扣地将新法确定的征地制度落实到位；另一方面，要通过制度创新和改革，逐步建立与社会主义市场经济相适应的新型征地制度。

今年6月，田凤山部长在全国耕地保护工作会议上提出，要“积极研究征地制度改革，组织有条件的地区开展试点工作”，为征地制度改革指出了明确的方向。这次座谈会将进一步研讨有关征地制度改革的重点问题，研究部署具体试点工作。会上，课题组的同志将介绍《征地制度改革试点总体方案（征求意见稿）》，五省（市）的九个拟试点城市将结合本地区征地工作创新实践进行交流。下面，我就推进征地制度改革讲几点意见：

一、充分认识征地制度改革的重要意义

关于征地制度改革的重要意义，在《征地制度改革试点总体方案（征求意见稿）》中作了概括：征地制度改革是保障经济发展和社会稳定的重要措施；是建立和完善我国征地制度的重大举措；是解决征地实践中存在问题的根本出路。但这项改革的意义未必被更多人所理解。试点地区的同志要充分认识这项改革的必要性、重要性和可行性。

（一）从当前征地工作存在问题的症结，看征地制度改革的必要性

新《土地管理法》对征地工作作出了一些新的规定，上收了

征地批准权限，提高了征地补偿标准，确立了征地批后公告制度，这在一定程度上加强了征地管理。但从实际工作看，征地还存在不少问题，主要表现在“三乱一难”：一是征地范围乱。即国家、企业、单位和个人，不论何种投资主体搞建设，均征用农民集体的土地，远远超出了“为了公共利益”这个范围。二是征地补偿乱。不依法补偿较为普遍，低价征地和高价征地现象并存，国家重点工程尤其是地方政府的重点项目，征地补偿费用相对偏低。三是征地费用分配乱。征地补偿费用在被征地集体经济组织和农民之间分配不尽合理，使用管理较为混乱，个别还存在截留现象。四是被征地农民安置难。在目前社会条件下，无地农民农转非和招工安置在很多地方已失去实际意义，但自谋职业又难，尤其是大型水利工程占地和城市郊区用地安置难的问题更为突出。

征地中存在的上述问题，究其原因，一方面是由于土地管理法律法规的有关规定没有完全贯彻落实，征地管理存在薄弱环节。需要强化依法行政，严格执法。另一方面，是现行征地制度还存在不完善之处，这是征地中存在问题的根本症结。我国的征地制度形成于计划经济时期，目前已难以适应社会主义市场经济发展的要求。尤其是征地补偿费用的计算，新法虽然提高了补偿标准，但还是沿用计划经济体制下的计算模式，显然不尽合理。此外，现行的征地制度对征地目的的公益性、征地补偿安置费用标准的合理性、征地补偿安置费用分配与使用的规范性、安置途径的可行性等重要问题和环节，缺乏适应市场经济体制的调节机制和必要的社会监督机制。要从根本上解决目前征地工作中存在的问题，就必须针对存在的症结，积极推进征地制度改革。

（二）从保障经济快速发展和社会稳定，看征地制度改革的重要性

未来5~10年，是我国经济和社会发展极为重要的时期。世

界经济发展的战略格局，决定了我国必须加快经济发展速度。随着加强交通、水利、能源等基础设施建设，西部大开发，推进城镇化等重大战略的实施，经济发展对耕地的占用仍将保持较高的需求。按照《全国土地利用总体规划纲要》，从2001年到2010年，全国还需安排非农建设占用耕地1850万亩，其中90%以上为集体土地需要征用。能否对被征地农民合理补偿和妥善安置，关系到征地工作能否顺利进行，直接影响到能否及时为经济建设提供用地，影响到被征地地区的社会稳定。在实现经济快速发展过程中，土地供应包括征地工作尤为重要。而保障经济建设必需用地，保证对被征地农民的合理补偿安置，改革征地制度起着至关重要的作用。

按照目前全国人均耕地水平测算，非农建设占用耕地1850万亩，将有近1200多万被征地农民需要陆续安置。土地是农民最基本的生产资料，也是农民最可靠的生活依托。虽然现在农民外出务工经商增多，但土地仍是其最稳定可靠的社会保障；虽然现在农业生产比较效益低，但农民有地耕种经营，就能维持基本生活。而征地是土地所有权的转移，会使农民失去最基本的生产资料和生活保障。如果不能合理补偿和妥善安置，农民就会失去生产和生活依托，也将直接影响农业发展、农民增收、农村稳定。

土地所有权就是财产权。过去征地只是从保证被征地农民的生产和生活水平不降低考虑，而没有从资产的角度考虑因征地行为发生而使农民失去赖以长期生存的财产，这是不够合理的。特别是在国家和集体利益发生矛盾的时候，集体土地所有权往往难以受到合理保护。事实证明，越是经济建设用地需求大、征用土地数量多，就越要维护好农民的合法权益。如果在征地过程中对农民的补偿安置解决不好，将会引发社会矛盾，影响社会稳定和经济发展的进程。