



农村土地征收与补偿 法律制度研究

NONGCUN TUDI ZHENGSHOU YU BUCHANG
FALÜ ZHIDU YANJIU

◎ 周 晖 著

非
外
借

 中国农业出版社

农村土地征收与补偿法律 制度研究

周 晖 著

中国农业出版社
北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地征收与补偿法律制度研究 / 周晖著. —北京: 中国农业出版社, 2019. 8
ISBN 978-7-109-25896-9

I. ①农… II. ①周… III. ①农村—土地征用—补偿—法律—研究—中国 IV. ①D922.394

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 192675 号

中国农业出版社出版

地址: 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮编: 100125

责任编辑: 孙鸣凤 文字编辑: 潘洪洋

版式设计: 韩小丽 责任校对: 刘丽香

印刷: 化学工业出版社印刷厂

版次: 2019 年 8 月第 1 版

印次: 2019 年 8 月北京第 1 次印刷

发行: 新华书店北京发行所

开本: 700mm×100mm 1/16

印张: 13.25

字数: 235 千字

定价: 48.00 元

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印装质量问题, 我社负责调换。

服务电话: 010-59195115 010-59194918

绪言

一、选题背景

改革开放以来，我国经济的高速增长带来了城镇化的高速发展。1981年我国城镇化率只有20.1%，2015年则达到了56%。但我国城镇化高速发展的同时也带来许多问题，引发了诸多社会矛盾（丁成日、高卫星，2018）。土地城市化进程过度地快于人口城镇化，土地承载了过多的功能，其既是耕地保护、粮食安全的政策工具，又在地方经济发展、地方财政和城镇基础设施建设方面起到了非常重要的作用。其中较为突出的是，土地夹在不同发展目的之间、夹在个体土地权益的保护和土地公共利益之间的矛盾。而对于个体土地权益的保护和土地公共利益之间的矛盾，国家还没有完善的制度安排来应对。土地制度安排没有解决好引发了土地价值增值的归属问题，归属没有明确，导致征地和拆迁过程中出现大量问题，比如信访、征地和拆迁过程中所出现的补偿不到位和“天上掉馅饼”式的暴富两种情形（丁成日、高卫星，2018）。在反映征地问题的上访事件中，因征地纠纷、违法占地上访的，占70%以上；诉说征地纠纷问题的占40%以上；反映征地补偿安置问题的占87%以上；50%以上是集体上访（刘民培，2011）。对于这些征地补偿纠纷，如果不及时处理或者处理不恰当，必将严重影响我国经济社会的稳定发展。

农村土地征收与补偿制度作为我国土地制度的重要组成部分，是一项重要的法律制度，由《中华人民共和国宪法》确立。补偿是征地制度的核心内容之一，该制度设置的合理性、公平性直接关系到被征地人的切身利益，关系到该制度的可执行性，影响到社会的和谐稳定。

有必要对农村土地征收与补偿机制进行研究、对中外农地征收与补偿制度进行比较,客观分析目前我国征地补偿制度存在的不足,并进一步提出完善该制度的建议,使其能够适应新时代中国特色社会主义发展的需要,为社会经济的可持续发展创造有利条件。

二、研究意义

20世纪50年代初期,我国农村土地征收与补偿制度初步形成,在高度集中的计划经济时代,此项制度有力促进了国家经济社会发展。但是随着社会主义市场经济的快速发展,其缺陷也日益显现,主要集中在征地补偿的公平性上,补偿标准、补偿内容、补偿形式、补偿分配等方面也不够科学。

一是征地补偿标准偏低。现行的土地征用补偿以农业生产平均产值作为补偿依据,以“产值倍数”为测算办法,对农民的说服力较差,无法反映被征占耕地本身的实际产出价值,补偿金额明显偏低,而且仅仅按农业生产用途对被征地农民进行经济补偿,无疑也构成了对农民利益的部分剥夺。

二是征地补偿内容不全。我国现行征地补偿的内容中,仅有安置补助费,包括对农民就业、生活保障和福利功能的补偿,而把对土地承包经营权的补偿笼统地纳入安置补助费中,是对农户利益的极大损害。更为关键的是,现行的征地补偿机制仅仅体现了被征用农地的现实价值,而未体现其潜在的价值,集中表现在土地增值分配方式不合理导致的农地发展权缺失:农用地转为建设用地后,土地增值明显,而农民作为土地的使用者和被征用者却无缘参与这一环节巨大的土地增值收益分配。

三是征地补偿形式单一。对于失地农民的安置形式应该是多种多样的,可采用货币安置、农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置等多种方式。然而现实中的征地补偿形式过于单一,绝大多数地区都采取了一次性货币补偿形式。

四是补偿费分配不公平。曾有学者指出,农村征地补偿款的分

配规则不明确，支付不到位，分配较为混乱，管理使用缺乏规范，乡（镇）、村、组层层截流或者挪作他用，造成农民土地权益受损。

以上提到的是农村土地征收与补偿制度运行中存在的部分突出问题，对这些问题的研究和解决，有助于维护被征地农民的合法权益，促进社会的公平、公正。

本书研究具有一定的理论意义和现实意义。从理论层面看，通过对我国农村土地征收与补偿法律制度的研究，本书认为，我国应建立一个完善的体系，对被征地的农民进行公平而合理的补偿，即采用不完全补偿模式，能够确保公民权利的实现；农村土地征收与补偿工作应当遵循土地规律，选择合理的补偿标准，采用多种补偿方式，确定补偿价格，保障农民获得公正补偿；政府应积极完善政策措施，以确保征地后农民生活生产稳定。征地补偿应有程序设计和可行的救济途径，这对城乡进一步融合发展具有深远意义；土地管理制度改革将为农村土地征收与补偿法律制度的完善提供基础保障。

从实践层面看，在笔者十多年来所从事的北京郊区农村法律咨询服务的实践中，农村土地权益纠纷方面暴露出诸多法律问题，其中有关征地补偿、拆迁安置等问题尤为突出，占全部咨询问题总数的13.8%，仅次于农村土地承包和农村产权问题，可见，农村征地补偿问题能否妥善解决直接影响到经济社会的和谐、稳定发展。

三、研究框架

我国实行城乡二元化的行政区划制度，在各级行政区内划分城市区域和农村区域。我国的土地所有制亦是二元化的格局，农村土地归集体所有，城市土地归国家所有。因此，在我国，只有农村集体土地才会发生土地征收问题；城市土地的所有权属于国家，不存在土地征收，只会发生国有土地上的房屋或者其他附着物的征收拆迁补偿问题。本书旨在分析当前我国农村征地与补偿问题。本书用了一定的篇幅阐述发达国家的土地制度及土地征收与补偿机制，如

欧美发达国家已经完成基础设施建设和城市化，与土地征收补偿相关的各种土地管理制度相当成熟，规范土地征收与补偿的实体法和程序法发展得已然很完备，土地矛盾不突出。对其他国家土地制度的研究意在为中国的土地制度改革提供值得借鉴的经验。法学界研究土地征收与补偿法律制度往往是对具体案例的讨论与分析，这些研究探讨主要集中在土地征收的条件、土地征收的程序、土地征收的司法效力以及土地征收的赔偿等方面。由于我国正处于社会转型期，城镇化过程正以飞快的速度向前发展，在当前的制度背景下，农村土地征收频繁发生，现实中的土地征收行为引发了种种社会问题，与土地征收与补偿相关的各种政策和法律法规也处于不断变化、修改的过程中，要研究中国的农村土地征收与补偿问题，不能只局限于问题本身。因此，中国的农村土地征收与补偿问题，不单纯是法律问题，还是经济问题、社会问题，是事关改革开放进程、事关亿万农民切身利益的重要问题，必然要涉及应然法的研究，以及农村土地征收与补偿的大背景，即对我国农村土地管理制度体系改革的探讨。

全书主体由三部分构成：一是以土地征收的三个合宪性要件为分析框架展开论述，即以“公共利益”为目的，遵循正当程序，提供公正、合理的补偿；二是对土地征收与补偿的基础性制度，即土地管理制度的探讨，包括土地所有制、土地用途管制制度、“土地财政”、小产权房、宅基地等；三是对北京市农村土地征收与补偿地方性法规的立法建议。本书的框架体系如下：

第一章对关于农村土地征收的一般理论基础进行阐述。从我国农村土地制度最新政策与法律法规入手，对试点集体资产“股改”，推行农村土地“三权”分置改革，试点“征地、集体经营性建设用地、宅基地”制度改革，《深化农村改革综合性实施方案》的综合部署，加快推进农村集体土地确权登记发证工作，《中华人民共和国土地管理法（修正案）》出台，《中华人民共和国农村土地承包法（修正案）》审议通过，2019年中央1号文件有关土地制度的政策规定

等进行了论述。对一个时期以来文贯中、周其仁、刘守英、陈小君和贺雪峰等长期研究农村土地制度改革问题的学者们的观点进行综述。之后对土地征收理论中的基本概念、特征，土地征收和土地征用的区别，土地征收的理论基础（即对国家征地权的正当性证明、公民财产权应受保护的理論依据、土地征收的合宪性要件——各国宪法的规定、《中华人民共和国宪法》和其他法律中的财产权保护条款）进行论述。对我国土地征收的历史变迁进行阐述，最后引向我国农村土地征收中存在的现实问题，如征地补偿的原则不合理、农民的土地权利未能得到有效保障、地方政府对“土地财政”的依赖、征地制度的宪法依据存在矛盾、农民规避政策、“小产权房”屡禁不止。

第二章探讨了土地征收的第一个合宪性要件——以“公共利益”为目的。首先介绍“公共利益”目的要求理论，世界各国对“公共利益”的界定模式。其次考察了我国土地征收制度中的“公共利益”内容。最后提出实现我国土地征收公益性控制的对策，即改革财产税制度；实行广覆盖的“先租后售”保障房制度；改善我国的土地管理制度体系；在立法层面进一步完善“公共利益”条款的内容，并加强司法审查。

第三章分析了土地征收程序中的正当性条件。首先，论述了“正当的法律程序”理论，征收权的法律规定，各国土地征收权的分配体系；其次，介绍了各国土地征收具体程序；最后，论述了我国农村土地征收的程序性问题，并提出完善建议。

第四章探讨了土地征收的第三个要件——公正、合理补偿，即“不完全补偿”的农村土地征收补偿模式。首先，介绍土地征收补偿的基本理论以及三种土地征收补偿的类型；其次，重点介绍主要发达国家的征地补偿机制；再次，论述主要发达国家的征地补偿制度比较优势，重点分析我国农村土地征收补偿问题、我国现行农村土地征收补偿立法与征地补偿制度中存在的问题；最后，阐述如何完善基于失地农民发展权补偿的征地补偿制度。

第五章分析土地征收与补偿制度的基础——土地管理制度。在对国外土地管理制度进行论述的基础上，探讨了法治理念下我国土地制度的改革和完善。作为征地补偿制度改革大背景的土地制度的完善，需要从产权制度、集体经营性建设用地、宅基地建立有效的规划和用途管制，并形成统一的土地权益保障体系几个方面来进行。

第六章探讨契合乡村振兴战略的北京市地方性法规立法建议。从北京市农业农村发展状况与乡村振兴战略入手，论述了北京市集体建设用地建设租赁住房改革情况，提出了北京市农村土地制度改革立法建议：深化农村集体产权制度改革，完善“三权”分置实施办法，加大宅基地制度改革力度，健全农村“三资”管理制度，把农民财产保护纳入法治化轨道。

结语部分是对以上各章内容的总结。列举我国土地征收与补偿制度建设中存在的问题，并从整体上提出土地征收与补偿制度改革总体建议，适应首都城乡融合发展的改革路径，以期使土地征收与补偿制度改革能够适应新时代城镇化发展，更好地实现对我国农民土地权益的保护。

本书系法学领域的研究创新，是对京郊农村土地征收与补偿法律问题所进行的专门研究成果。对这一问题的妥善研究解决，有助于适时修订、完善地方性法规，实现对土地资源的保护和合理利用，同时，对维护被征收人财产权利、充分保护农民的发展权、为地方政府决策提供支持、维护社会的安定团结具有重要价值。

目录

绪言

第一章 农村土地征收的理论基础、历史变迁和现实问题	1
第一节 我国农村土地制度政策、法律法规与学者的主要论述	1
第二节 土地征收相关理论概述	19
第三节 我国土地征收的历史变迁	31
第四节 我国土地征收中存在的现实问题	35
第二章 土地征收制度中的“公共利益”目的要求	42
第一节 “公共利益”目的要求概述	42
第二节 我国土地征收制度中的“公共利益”	49
第三节 实现我国土地征收公益性控制的对策	57
第三章 土地征收程序中的正当性条件	71
第一节 “正当的法律程序”概述	71
第二节 各国土地征收具体程序	80
第三节 我国农村土地征收的程序性问题与完善建议	93
第四章 “不完全补偿”的农村土地征收补偿模式	103
第一节 土地征收补偿理论概述	103
第二节 主要发达国家征地补偿机制	112
第三节 主要发达国家征地补偿制度比较优势	125
第四节 我国农村土地征收补偿问题	127
第五节 完善基于失地农民发展权补偿的征地补偿制度	132
第五章 土地征收与补偿制度的基础——土地管理制度	142
第一节 国外土地管理制度概述	143

第二节 法治理念下我国土地制度的改革和完善 155

第六章 契合乡村振兴战略的北京市地方性法规立法建议 178

第一节 北京市农业农村发展状况与乡村振兴 178

第二节 北京市集体建设用地建设租赁住房改革 181

第三节 北京市农村土地管理制度改革立法建议 182

结语 192

参考文献 198

第一章

农村土地征收的理论基础、历史变迁和现实问题

第一节 我国农村土地制度政策、法律法规与学者的主要论述

一、我国农村土地制度最新政策与法律法规

中国是一个农业大国。农村土地制度在整个社会经济制度中占据了重要的地位，随着经济社会的不断发展，土地制度的改革具有必要性和紧迫性。改革我国农村的土地制度，其必要性显而易见，一是全面推进依法治国；二是维护社会和谐稳定；三是促进土地资源节约、集约利用，守住耕地红线、保障国家粮食安全；四是推进农民工可融入的城市化和经济社会健康发展；五是发展社会主义市场经济，转变政府职能，促进国家治理现代化。

党的十九大报告强调“坚持社会主义市场经济改革方向”“加快完善社会主义市场经济体制”，并指出“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰”，明确了加快完善社会主义市场经济体制的重点任务。包括必须深化土地市场改革，加快建设城乡统一的建设用地市场；坚持农村土地集体所有权，严格用途管制和用地规划管理；完善农村集体经营性建设用地权能，实现与城市建设用地同等入市、同权同价。

《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出：“坚持农民主体地位。充分尊重农民意愿，切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用，调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，促进农民持续增收，不断提升农民的获得感、幸福感、安全感。……加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。”为了实现乡村振兴战略提出的宏伟目标，必须建立符合乡村振兴战略要求的农村土地征收与补偿机制。

社会各界在中国农村土地制度迫切需要改革这一点上达成高度共识，但是不同专家对改革的建议呈现出百家争鸣的局面。也正因为该项改革影响重大、

意义深远，党中央对该项改革的态度一直是慎重再慎重，反复强调谋定而后动。综观近些年的改革探索情况，虽然取得了较大进展，但形势不容乐观。无论是学术界还是实务界，虽然都一致认为我国农村土地制度需要改革，但对土地制度改革的方向和总体方案仍缺乏共识。

（一）试点集体资产“股改”

党的十八大以来，中央加快了农村土地制度改革的步伐。党的十八届三中全会对农村土地制度改革作出了重要部署。这次会议提出了保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权的改革任务。这是一项牵一发而动全身的改革，需要试点先行。2014年9月29日，中央全面深化改革领导小组第五次会议审议通过了《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》。针对农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确等问题，改革试点方案要求积极探索集体所有制的有效实现形式，不断壮大集体经济实力，不断增加农民的财产性收入，探索建立赋予农民更多财产权利、明晰产权归属、完善各项权能、激活农村各类生产要素潜能、符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制。

由于各地农村情况千差万别，集体经济发展很不平衡，此次改革试点兼顾东、中、西不同区域，选择若干有条件的县（市）为单位开展；试点工作在2017年底完成。改革试点的主要内容包括：

1. 保障农民作为集体经济组织成员的权利

重点是探索界定农村集体经济组织成员身份的具体办法，建立健全集体经济组织成员登记备案机制，依法保障集体经济组织成员享有的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，落实好农民对集体经济活动的民主管理权利。

2. 积极发展农民股份合作

在坚持家庭联产承包责任制的基础上，在保护农民合法权益、尊重农民意愿的前提下，发展多种形式的股份合作，探索建立有中国特色的社会主义农村集体产权制度。按照“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度要求，从实际出发，进行农村集体产权股份合作制改革。对于土地等资源性资产，重点是抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作，稳定农村土地承包关系，在充分尊重承包农户意愿的前提下探索发展土地股份合作等多种形式。对于经营性资产，重点是明晰集体产权归属，将资产折股量化到集体经济组织成员，探索发展农民股份合作。对于非经营性资产，重点是探索集体统一运营管理的有效机制，更好地为集体经济组织成员及社区居民提供公益性服务。鼓励在试点中从实际出发，探索发展股份合作的不同形式和途径。

3. 赋予农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权

根据不同权能分类实施,积极开展赋予农民对集体资产股份占有权、收益权的试点,建立健全农村集体资产股权台账管理制度和收益分配制度。有条件地开展赋予农民对集体资产股份的有偿退出权、继承权试点,尊重集体成员意愿,明确条件、程序。慎重开展赋予农民对集体资产股份的抵押权、担保权试点,试点要在制定相关管理办法的基础上开展。^①

(二) 推行农村土地“三权”分置改革

在2013年召开的中央农村工作会议上,习近平总书记指出,“要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式,落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权。”在中央全面深化改革领导小组第五次会议上,习近平总书记指出,“要在坚持农村土地集体所有的前提下,促使承包权和经营权分离,形成所有权、承包权、经营权‘三权’分置、经营权流转的格局。”党的十八届三中全会决定提出,“允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。”2014年中央1号文件(《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》)虽然提出了“在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”,“鼓励有条件的农户流转承包土地的经营权,加快健全土地经营权流转市场”等,内含土地所有权、承包权、经营权“‘三权’分置”的思想,但并未明确提出“‘三权’分置”的概念。有学者对该文件的解读采用了“‘三权’分离”的概念。2014年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出,“引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织”,“允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”。这是首次以中央文件的形式确立农村土地“三权”分置的改革方向。

《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》中对“三权”分置理论有着明确表述。一是始终坚持农村土地集体所有权的根本地位。农民集体是土地集体所有权的权利主体,对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。农民集体有权依法发包集体土地和依法调整承包地;承包农户转让土地承包权的,应在本集体经济组织内进行,并经农民集体同意;流转土地经营权的,须向农民集体书面备案;集体土地被征收,农民集体有权就被征收集体土地补偿安置方案等提出意见并依法获得补偿;农民集体应

^① 宋志红,2017.中国农村土地制度改革研究:思路、难点与制度建设[M].北京:中国人民大学出版社:6-7.

发挥统分结合双层经营体制活力,积极引导组织农民在自愿前提下采取互换并地、经营权入股、集体统一整理流转等农业生产经营方式,解决承包地碎片化问题,适应现代农业适度规模经营发展需要。二是严格保护农户承包权。土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利,现有土地承包关系要稳定并保持长久不变,任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位。承包农户有权利用承包土地依法开展直接生产经营,有权通过多种方式实现土地流转,有权依法依规以承包土地经营权进行抵押、担保,有权自愿有偿退出承包地,具备条件的有权因承担耕地轮作休耕等项目保护承包地获得相关补贴,有权依法因承包土地征收获得补偿和社会保障费用等。任何组织和个人不得违法调整农户承包地,不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。三是加快放活土地经营权。土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。在“三权”分置过程中,在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下,平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权,保障其有稳定的经营预期,引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体,加快构建新型农业经营体系。

此次制度创新的本质是,在原有的“土地所有权和土地承包经营权”两权分离的基础上,进一步从土地承包经营权中分离出“土地经营权”,从而在农业经营土地上形成土地所有权、土地承包权、土地经营权“三权”分置的新格局。

2015年8月10日,国务院印发了《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》。其中,土地经营权抵押贷款试点属于落实“三权”分置改革的举措之一。2015年12月27日,全国人大常委会对承包土地经营权的抵押贷款试点作出授权,允许在试点地区开展承包土地经营权抵押贷款试点。

(三) 试点征地、集体经营性建设用地、宅基地制度改革

2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》对征地制度、集体经营性建设用地、宅基地制度改革作出了部署。2015年2月27日,十二届全国人大常委会第十三次会议审议通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》,授权在试点地区暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国城市房地产管理法》(以下简称《城市房地产管理法》)有关法律规定,授权期限截至2017年12月31日。

按照党中央、国务院部署要求,2015年3月23—25日,国土资源部召开试点工作部署暨培训会议,正式启动农村土地征收、集体经营性建设用地入

市、宅基地制度改革试点（以下简称“农村土地制度改革三项试点”）工作。同年6月，国土资源部会同中央农办、发展改革委、财政部、农业部等相关部门，逐一研究、批复试点地区实施方案。一个试点地区只开展一项试点，其中集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点各15个，土地征收制度改革试点3个。2016年9月，中央全面深化改革领导小组决定将土地征收制度改革和集体经营性建设用地入市扩大到全部33个试点县（市、区）。2017年11月，中央全面深化改革领导小组决定将宅基地制度改革拓展到全部33个试点县（市、区）。为更好提升农村土地制度改革三项试点工作的整体性、系统性、协同性和综合效益，与《土地管理法》修改工作做好衔接，2017年11月4日，十二届全国人大常委会第三十次会议决定，授权在试点地区暂时调整实施有关法律规定的期限延长至2018年12月31日。2018年12月29日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过《关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的期限的决定》，授权至2019年12月31日，试点再延长一年。

农村土地制度改革三项试点工作的目标是，健全征地、集体经营性建设用地、宅基地制度，探索形成可复制、可推广的改革成果，为科学立法、修改完善相关法律法规提供支撑。同时，中央强调，在推进农村土地制度改革三项试点工作时必须坚守三条底线：确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损（始终把维护好、实现好、发展好农民土地权益作为改革的出发点和落脚点）。改革的主要任务和内容如下：

1. 完善农村土地征收制度

针对当前征地制度存在的范围过大、程序不够规范、被征地农民保障机制不完善等问题，要求健全程序规范、补偿合理、保障多元的土地征收制度。

（1）缩小征收范围。要求严格界定公共利益用地范围，探索制定土地征收目录；与农村集体经营性建设用地入市改革配套，对不予征收的农村集体经营性建设用地，允许农村集体经济组织经营开发或直接入市。

（2）规范征收程序。要求建立社会稳定风险评估制度；形成征收民主协商机制，与绝大多数成员达成书面协议、补偿安置资金和社会保障费用落实后方可启动征收程序；健全矛盾纠纷调处机制，在纠纷解决方面强调民主协商程序与法治（复议、诉讼）程序；全面公开土地征收信息，接受监督。

（3）完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。在补偿标准方面，要求在确定征收补偿标准时综合考虑用途、区位、经济发展水平、人均收入等因素；在补偿项目上，沿用原有的土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费三部分，同时强调另加社会保障费用；在补偿途径上，强调住房安置、就业促进和培训、纳入养老和医疗等城镇社会保障体系、留地留物业让农村集

体经济组织经营等多种保障机制。^①

2. 建立农村集体经营性建设用地入市制度

针对农村集体经营性建设用地权能不完整以及不能同等入市、同权同价和交易规则亟待健全等问题,要求健全同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度。

(1) 改革基本方向:允许集体经营性建设用地入市。要求完善农村集体经营性建设用地产权制度,赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能。

(2) 明确入市条件、范围和途径。入市条件:符合规划、用途管制、依法取得。入市范围:农村集体经营性建设用地,是指存量农村集体建设用地中,土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地。入市途径:第一,就地入市。依法取得的农村集体经营性建设用地,可以就地入市。第二,调整后入市。对于村庄内零星、分散的集体经营性建设用地,经试点地区上一级政府批准后,可按规划和计划调整到本县(市)域范围内的产业集中区入市。第三,整治后分类处理。对于历史形成的“城中村”集体建设用地,由政府主导,严格按照规划和用途管制的要求,依照规定完善用地手续,开展土地整治;对于不予征收的,在保障“城中村”居民住房安置等用地后,集体经营性建设用地可以入市。

(3) 建立健全市场交易规则和服务监管制度。要求统一市场交易规则,即国有建设用地和农村集体经营性建设用地适用统一的市场交易规则,并建立城乡统一的基准地价和土地税收制度。要求健全集体决策程序,按照市场经济和乡村治理结构改革的要求,健全完善集体土地资产处置决策程序。要求完善相关的配套制度,包括规划、投资、金融、税收、审计等相关制度。

3. 改革完善农村宅基地制度

针对农户宅基地取得困难、利用粗放、退出不畅等问题,要求健全依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的宅基地制度。

(1) 确权保权。对于依法取得、符合规定的宅基地予以确权登记颁证,确保农民现有宅基地用益物权权益。

(2) 完善农民住宅用地取得方式。探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式,健全农民住房保障机制。

(3) 探索宅基地有偿使用制度。出现以下两种情况时,由农村集体经济组织主导,探索实行有偿使用:因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅的

^① 宋志红,2017.中国农村土地制度改革研究:思路、难点与制度建设[M].北京:中国人民大学出版社:9-10.