

新疆农业发展与生态环境建设研究丛书



新疆征地实证分析 与征地制度改革研究

杨俊孝 靳家喜 著

XINJIANG ZHENGDI
SHIZHENG FENXI YU ZHENGDI
ZHIDU GAIGE YANJIU

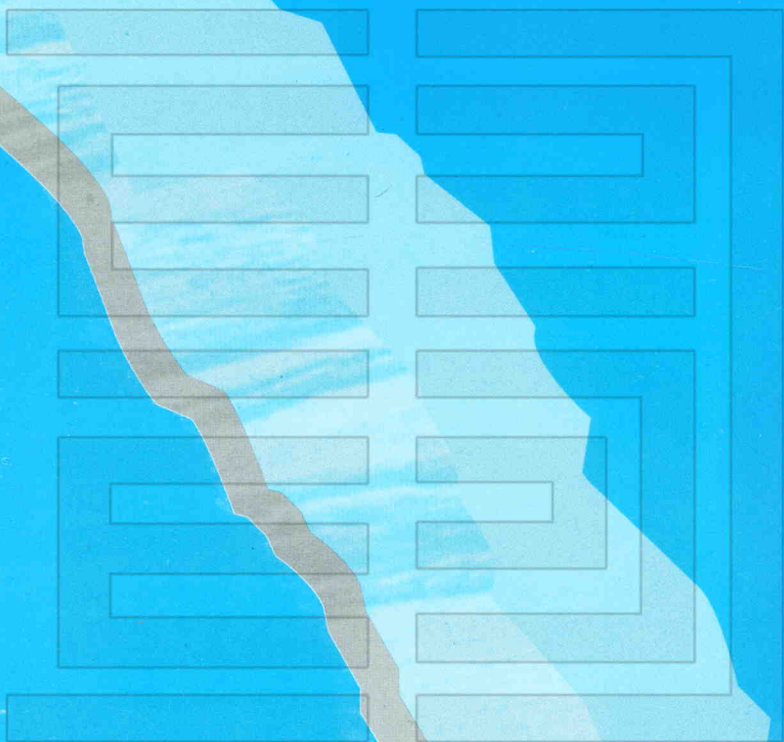
新疆人民出版社

责任编辑 宋江莉

新疆维吾尔自治区重点学科

新疆农业大学农业经济管理学科建设资金资助

**XINJIANG ZHENGDI
SHIZHENG FENXI YU ZHENGDI
ZHIDU GAIGE YANJIU**



新疆农业发展与生态环境建设研究丛书



新疆征地实证分析 与征地制度改革研究

杨俊孝 靳家喜 著



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-1056335

新疆人民出版社

《新疆农业发展与生态环境建设研究丛书》

编 委 会

主 编 陈 彤

副主编 董新光 潘存德

编 委 帕塔木·巴拉提 刘维忠

蒋平安 柴 军 何继武

尼合迈提·霍嘉 杨俊孝

《新疆农业发展与生态环境建设研究丛书》

总 序

1998年7月，江泽民同志考察新疆时指出：“中央认为新疆具有加快发展的有利条件，应该成为我国经济特别是下世纪经济增长的重要支点。”同年6月，江泽民同志在西北五省国有企业改革和发展座谈会上指出：“加快中西部地区发展的条件已经基本具备，时机已经成熟。”“必须不失时机地加快中西部地区的发展，特别是实施西部大开发”。西部大开发战略的实施，为新疆经济建设和生态环境建设带来了前所未有的机遇。党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标，又为新疆经济建设和生态环境建设指明了方向。如何把握机遇，明确目标，把农业发展与生态建设结合起来，进一步加强农业基础地位，推进农业经济结构调整，推进农业产业化经营，发展农产品基础地位，推进农业经济结构调整，推进农业产业化经营，发展农产品加工业，健全农产品市场体系，增强农业的市场竞争力，加快农业科技进步、农业基础设施和生态环境建设，制定适合新疆农业发展与生态环境建设政策，是当前新疆西部大开发和全面建设小康社会所面临的突出问题。

新中国成立以来，尤其是改革开放以来，新疆农业取得了举世瞩目的成就，这是有目共睹的事实。目前，新疆农业已经进入了一个新的发展阶段。从总量上看，农产品已告别短缺时代，呈现稳定增长的态势；从结构看，单一的农业结构正在逐步改变和

调整；从制度因素看，市场机制正在发挥越来越重要的作用。

我们经常说，新疆是农业资源大区，水土光热资源十分丰富。其实，这些并不是我们可以炫耀的资本。在国际经济一体化和技术进步的背景下，这些资源是不是优势资源，不是我们主观说了算，最终还是取决于市场，取决于能否转化为产业优势和经济优势。我们必须准确把握新疆农业发展和生态建设的优势和劣势。既要看到新疆农业发展的成就，看到发展特色农业的资源优势、环境优势、区位优势、规模优势、政策优势等有利的方面，也要充分认识到新疆农业发展和生态建设中存在诸多的问题，如基础设施薄弱、生态环境恶化、抗御自然灾害的能力差、农业发展与生态环境建设不协调、生态环境建设难以满足农业结构调整的需要、粗放的农业经济增长方式使资源不能充分、合理利用、农业市场化进程缓慢、结构调整难度加大、农民增收困难重重、绿洲扩大与荒漠化并存、经济发展与生态建设仍然存在矛盾。

依我看，新疆农业发展和生态建设必须在维护与保护农业生态环境的条件下，充分发挥新疆农业资源优势，强化综合治理，把产业发展与生态恢复重建有机地结合起来，实现农业生态系统和社会经济系统的良性循环与可持续发展。建立生态与产业协调发展的模式，应该按照生态规律的要求，建立物质和能量高效转化的产业，通过产业链的优化，引导和实现生态链的优化，最终形成环境、资源、产业、效益为主链的农业发展和生态建设格局。使生态工程、生物控制、产业发展互相依存、互相制约、互相促进，以便推动结构调整。在保证粮食安全、生态安全的前提下，调整农村经济结构，实现资源利用的良性循环与可持续发展。

新疆农业大学西部开发研究院推出的这套丛书自始至终贯穿新疆农业和生态环境建设协调发展的主线。针对新疆经济发展和生态环境建设中存在的诸多现实和应用问题，进行了系列化的专题研究；既有定性分析，也有定量分析；既有理论概括，也有实

证研究；既有科学性，也有应用性，这是丛书的特点之一。特点之二是，所研究的问题涉及农业发展和生态建设的各个方面，有些研究成果得到了国家自然科学基金、国家社会科学基金等资助。在研究成果中，提出了许多新观念、新思想，其研究水平基本达到国内先进水平，具有较高的学术价值。第三个特点是丛书作者都是新疆优秀中青年专家、学者，他们对新疆农业发展情况都颇为了解，研究人员都有高级职称，主著者中有博士学位的就有5人，其中1人是国家“百千万人才工程”入选者，有些成果也是在其博士学位论文的基础上修改充实而成，保证了研究成果的先进性。

我认为，这套丛书的出版，既丰富和补充了新疆农业发展和生态建设研究的学术宝库，又为新疆经济建设提供了可资借鉴和参考的新理念，对于新疆农业发展和生态建设的研究具有重要的现实意义和理论价值，必将产生深远影响。

刘/4³

2003年2月19日

前 言

征地制度是国家基于公共目的需要而对他人土地的分配和使用加以规范和调整的制度安排，是对他人土地拥有和使用的限制，也是世界各国普遍采取的一种用地安排方式。我国现行征地制度的框架基本上仍沿袭计划经济时期的征地内涵、指导思想和原则，即征地是对农村集体土地所有权的征收和其他权利的征用，征地补偿是对农村集体土地及相关权益主体的不完全补偿，补偿依据是原农用土地的收益状况。不论在征地补偿范围、依据等方面均存在一定缺陷。

近年来，征地中失地农民的生活、生产安置问题备受全社会关注，2004年《中共中央 国务院关于促进农民增收若干政策的意见》将征地制度改革、保障农民权益作为今后改革的重要内容。十届人大第二次会议通过的《中华人民共和国宪法》修正案和十届人大常委会通过的修改《中华人民共和国土地管理法》的决定也都增加了“国家公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”等内容。中共中央政治局委员、新疆维吾尔自治区党委书记王乐泉也针对新疆征地问题专门批示“谨防农民失地又失业”，新疆维吾尔自治区党委和政府做了部署，“对征地农民的安置，要以提供长期可靠的基本生活保障为核心，鼓励和支持适应社会主义市场经济要求的安置途径，减少由征地问题引发的农民集体上访事件，维护社会稳定，促进经济发展”。

随着西部大开发战略的实施，新疆征地数量日益剧增。由于新疆地域差异很大，经济较为落后，土地的补偿和农民的安置情

况复杂, 尽管征地费用逐年递增, 农民安置方式呈现多样化趋势, 然而由征地引发的问题也在逐年增多, 征地引发的上访案件时有发生, 日益演变为社会的隐忧。这些都迫切要求新疆尽快进行区域征地制度研究和探讨, 因地制宜地探索适合新疆区情并能协调城乡、工农关系的征地制度实施措施和改革方案, 以适应国家征地制度的改革推进, 并可为相关部门的政策制定提供参考依据。

本研究通过大量深入调研, 发现新疆征地有其自身特点, 主要表现在: (1) 征地以绿洲土地居多, 征地多发生在绿洲上。(2) 受到历史沿革的影响, 征地政策多变, 征地补偿标准不一。(3) 新疆安置的方式主要以货币为主, 土地调整安置在新疆具有较大的优势。(4) 征地与供地中得利不均, 得利空间较小。

新疆征地中存在的问题也表现出明显的地方特征: (1) 征地区域差别大。常常同一线性项目沿线补偿标准不尽相同, 在不同城市之间土地征用补偿标准差距也很大。(2) 被征地农村集体、农民个体间差异较大。一方面由于征地前各村组拥有的土地自然状况差异较大, 另一方面征地后由于个人素质的不同也带来了迥异的后果。(3) 征地项目类型多。常常有国家、自治区重点项目, 地(州、市)、县(市)项目, 还有一些企业经营性项目, 涉及中央与地方政府间、各级地方政府间、企业与农民及农民集体间的利益关系。而由各级政府或土地行政主管部门出台不同的文件作为征地补偿标准强制执行, 也引发了各种矛盾。(4) 土地权属矛盾突出。目前农村集体土地确权登记工作尚未全面完成, 因而往往影响到征地的正常进行。(5) 同全国其他地区一样, 新疆征地补偿标准不够完善, 安置方式较为单一, 失地农民存在着不同程度的后顾之忧。(6) 征地补偿费分配不够规范。新疆在征地中没有一个统一的补偿费分配标准。有的乡政府、村集体提留较多, 还有个别征地出现补偿不到位, 或县(市)、乡(镇)、村挪用或截留征地补偿费的现象。(7) 被征土地地类繁多, 缺乏权

权威性认定，也引发出征地补偿矛盾。地类的认定，土地、林业、草原等部门都有行业标准，很难统一。(8) 部门利益之争影响征地进程。各种原因引发的部门间利益之争对征地同样也会带来较大影响。

针对以上问题，本研究从理论和现实着手，对征地中存在的问题做了深入剖析，在此基础上，提出了新疆征地改革的思路与对策建议：(1) 明晰农村集体土地产权是新疆征地制度改革的基础；(2) 要严格界定征地的目的和范围；(3) 在前两者的基础上，制定出较为客观的新疆征地补偿制度和安置方案。具体来说：当前阶段新疆征地补偿安置办法可因地制宜、分南、北、东疆地区进行改革，在补偿安置方案的制定上，建立一个动态的征地补偿标准。对经济欠发达地区及农牧区，由自治区制定统一的年产值标准，统一的年产值补偿倍数，按土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费三大构成要素进行补偿，各费用计算办法按当地生活水平做适当调整；对于天山北坡经济带等经济发达地区及城市近郊区，实行新的征地补偿办法，即建立科学的农用地征地价格评估体系，以农地评估价格为依据确定区片综合地价，以地价补偿费取代土地补偿费。在安置方案上，通过政府安排就业、以土地使用权入股联营、留地安置、农民自谋职业等多种途径，安排好农民的生活出路。新疆现行的征地补偿多以货币补偿安置为主，未来发展的趋势是实行以货币补偿为基础，逐步将被征地农民统一纳入城乡社会保障体系之中；在土地资源较丰富以及经济欠发达地区尤其是偏远地区的农村采取“以地换地、异地安置”的方式更符合新疆实情和更受农民欢迎；以土地使用权入股、联营、留地等安置方案可作为今后新疆征地的尝试。(4) 简化征地程序，提高办事效率。在与农民协商的基础上，签订具有法律效力的“征地补偿安置协议”，之后再行公告、补偿，加大农民对征地的知情权、参与权、申诉权等法律保

障，加大对征地过程的执法检查力度，使征地过程透明化、公开化。(5) 加快有关征地的法律、法规的出台。

同时，本书还对征地问题进行了更为广泛深入的探讨，内容主要涉及对征地权行使的思考、对征地价格内涵的思考及扩展、对失地农民安置与建立农村社会保障体系问题的思考、征地对农村可持续发展影响的思考、征地制度与建立土地储备制度的思考、征地与建立城乡统一的土地收益分配调节体系的思考等等。《新疆土地征用实证分析与征地制度改革研究》是自治区社科基金研究项目、自治区国土资源厅科学研究与技术开发项目。由新疆农业大学土地科学研究所杨俊孝副教授和新疆国土资源厅征地事务中心的靳家喜高级工程师担任项目主持。新疆农业大学彭应金、王承武、马瑛、赵俊、乃吉米丁·艾则孜老师及研究生臧俊梅、韩芳、张凤丽同学和新疆国土资源厅征地事务中心的维里旦·米吉提、海塞尔·沙比提、牛展宏、吐尔洪·阿不拉工程师参加了本课题的调研及报告的撰写。两年来，研究组成员先后到昌吉市、米泉市、伊犁市、库尔勒市、吐鲁番市、乌鲁木齐市进行了实地调研，同时收集整理了新疆自 1986 年以来的征地资料，结合国家征地制度改革试点经验和国外征地理论，提出了新疆征地改革的基本思路。本研究由总体研究报告和专题研究报告构成，专题研究报告又分为实证篇、改革篇和借鉴篇。第一章到第三章是总体研究报告，第四章到第十三章为专题报告篇。杨俊孝负责课题的总体设计和管理，靳家喜负责课题计划的落实、协调及实地考察工作。杨俊孝提出总体研究报告提纲，彭应金、王承武、赵俊等参与讨论设计，总体研究报告和专题研究报告最后由杨俊孝、彭应金总撰定稿。各部分执笔的同志是：杨俊孝、王承武（前言），杨俊孝、彭应金、靳家喜（第一、二、三章），赵俊（第四章），韩芳（第五章），马瑛、靳家喜（第六章），马瑛（第十二章、第十三章），乃吉米丁·艾则孜、杨俊孝（第七章），张凤丽（第八

章),王承武、臧俊梅(第九章),杨俊孝(第十章),王承武、赵俊(第十一章)。本书在以上报告基础上经整理加工而成。

在课题组调研和报告撰写过程中,国土资源厅里加提·苏里堂副厅长、自治区土地学会的陈宝奎理事长、张国柱副理事长、王振然理事、国土资源厅征地事务中心的茹刚主任、李建国副主任、买尔旦·买买提伊力科长、国土资源厅耕地保护处崔春来处长、续效丽副处长、新疆农业大学朱亚夫教授、陈彤教授、蒲春玲教授、新疆农科院黄训芳研究员等提出了宝贵的修改意见,新疆国土资源厅征地事务中心在经费上给予了大力支持,昌吉市、米泉市、伊宁市、库尔勒市、吐鲁番市、鄯善县、乌鲁木齐市等地国土资源局在调研方面提供了大量帮助,我们表示衷心的感谢!

征地问题是一个复杂的、综合性的社会问题,征地过程中暴露出来的问题并不都是征地制度本身的问题,不是通过征地制度改革,甚至是土地使用制度本身的改革所能解决的,它与“三农”问题、社会保障问题、城市化等问题交织在一起,同时与土地产权制度、土地市场体系、耕地保护制度等密不可分。因此课题研究尚需在不同领域不断拓展研究范围,深入广泛研究。本课题研究难度大、研究时间短,再加之我们的研究水平有限,疏漏和错误之处在所难免,希望各位专家提出宝贵意见和建议,以便进一步补充、修改和完善,为新疆的征地工作提供有益的参考。

目 录

总序	1
前言	1

总 报 告

第一章 新疆征地状况及其制度分析	3
第二章 新疆征地制度改革的思路	23
第三章 新疆征地制度改革的若干思考	33

专题报告之实证篇

第四章 新疆征地的特点和存在问题分析	41
第五章 新疆征地费用的计算与分析	57
第六章 新疆征地中权益分配关系剖析	85
第七章 新疆被征地农民安置方式分析	107
第八章 新疆征地程序及其监督管理	117

专题报告之改革篇

第九章 新疆征地制度改革的探讨	137
-----------------	-----

第十章 新疆征地制度改革相关问题的进一步思考	177
------------------------------	-----

专题报告之借鉴篇

第十一章 我国征地制度的历史沿革及成因分析	201
第十二章 国内征地制度改革综述	251
第十三章 国外及港台地区征地制度简述	268
附表 各国（地区）征地制度比较表	283
参考文献	286

总报告

