



北京理工大学 法学文库



北京理工大学法学院建院10周年
暨法学教育25周年
10th Anniversary of the Law School of BIT and 25th
Anniversary of Legal Education

农村集体土地征收和 补偿立法实证研究

赵秀梅 等著

兼外借



法律出版社
LAW PRESS



北京理工大学 法学文库



北京理工大学法学院建院10周年
暨法学教育25周年
10th Anniversary of the Law School of BIT and 25th
Anniversary of Legal Education

2008-2018

农村集体土地征收和 补偿立法实证研究

赵秀梅 等著



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

农村集体土地征收和补偿立法实证研究 / 赵秀梅等著. -- 北京 : 法律出版社, 2019
ISBN 978 - 7 - 5197 - 3060 - 4

I. ①农… II. ①赵… III. ①农村—集体所有制—土地征用—土地管理法—研究—中国②农村—集体所有制—土地征用—补偿—立法—研究—中国 IV. ①D922.364

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 022252 号

农村集体土地征收和补偿立法实证研究
NONGCUN JITI TUDI ZHENGSHOU HE
BUCHANG LIFA SHIZHENG YANJIU

赵秀梅 等著

策划编辑 周丽君
责任编辑 周丽君
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 李景美
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 A5
印张 9.875
字数 270 千
版本 2019 年 2 月第 1 版
印次 2019 年 2 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3060 - 4

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

赵秀梅,北京大学民商法学博士,北京理工大学法学院副教授、民商法研究所所长,为民商法硕士研究生、本科生主讲《民法总论》《物权法》《合同法》等多门课程,教学效果优秀,1995年获得北京理工大学青年教师教学观摩比赛一等奖(第一名),1997年获得北京市教学比赛二等奖,2003年获得北京理工大学优秀教学成果一等奖。

前 言

2015年1月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《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》,完善土地征收制度作为“三大政策”之一,成为农村土地制度改革试点工作的“先行军”。由于《土地管理法》和《土地管理法实施条例》关于农村集体土地征收和补偿规定过于简单,因此各地区制定了大量的地方法规和规章。这些地方立法文本效力低、数量多,并且修改频繁。其导致的后果是各地区土地征收补偿的标准、补偿的对象不一致,不利于保证被征收农民的利益。本书对西南、华南、东北、华北、西北、华东和华中地区的土地征收和补偿地方立法进行了实证研究,并对其现行立法提供了修改建议。同时,上述研究成果也为《土地管理法》修正提供了全面的参考资料。

本书由北京理工大学法学院师生共同完成调研,并撰写书稿。具体分工如下:第一章赵佳丽,第二章杨建伟,第三章姚迪,第四章刘璐,第五章张建龙,第六章朱李越,第七章欧文豪、袁天宇,第八章赵秀梅。本书全部书稿由赵秀梅修改并审定。

赵秀梅

2018年6月

目 录

第一章 西南地区农村集体土地征收和补偿	001
第一节 立法文本分析	001
一、立法文本的颁布时间	001
二、立法文本的制定主体	003
三、立法文本的模式	004
第二节 集体土地征收目的	006
一、土地征收目的内涵	006
二、土地征收目的的判断主体	008
第三节 集体土地的征收程序	010
一、协商	011
二、建设用地申请	011
三、审核批准	013
四、农用地转用审批	014
五、公告	014
六、听取意见和政府裁决	015
七、征地补偿登记	016
八、拆迁并支付费用	016
第四节 集体土地征收补偿	020
一、集体土地征收的土地补偿	020
二、集体土地征收的安置补偿	027
三、集体土地征收的地上附着物补偿	029
四、集体土地征收的其他补偿方式	031
第五节 西南地区立法修改建议	032
一、集体土地征收程序	032
二、集体土地征收的土地补偿	033

- 三、集体土地征收的安置补偿 034
- 四、集体土地征收的地上附着物补偿 034
- 五、集体土地征收的就业安置补偿 035

第二章 华南地区农村集体土地征收和补偿 036

第一节 立法文本分析 036

- 一、立法文本的颁布时间 036
- 二、立法文本的制定主体 039
- 三、立法文本的模式 040

第二节 集体土地征收目的 042

- 一、土地征收目的的内涵 042
- 二、土地征收目的的判断主体 044

第三节 集体土地的征收程序 044

- 一、协商 045
- 二、建设用地申请 046
- 三、审核批准 047
- 四、农用地转用审批 048
- 五、公告和征地补偿登记 049
- 六、听取意见、协调和裁决 049
- 七、支付费用 051

第四节 集体土地征收补偿 054

- 一、集体土地征收的土地补偿 054
- 二、集体土地征收的安置补偿 063
- 三、集体土地征收的地上附着物补偿 067
- 四、集体土地征收的其他安置补偿方式 070

第五节 华南地区立法的修改建议 077

- 一、集体土地征收的程序 077
- 二、集体土地征收的土地补偿 078
- 三、集体土地征收的安置补偿 078
- 四、集体土地征收的地上附着物补偿 079
- 五、集体土地征收的就业安置补偿和留用地安置补偿 079

第三章 东北地区农村集体土地征收和补偿 081

第一节 立法文本分析 081

一、立法文本的颁布时间 081

二、立法文本的制定主体 083

三、立法文本的立法模式 084

第二节 集体土地的征收目的 086

一、土地征收目的的内涵 086

二、土地征收目的的判断主体 088

第三节 集体土地的征收程序 089

一、协商 090

二、建设项目用地预审 090

三、建设用地申请及审批 091

四、农用地转用审批 092

五、公告及征地补偿登记 092

六、听证 094

七、支付补偿费用 096

第四节 集体土地征收补偿 097

一、集体土地征收的土地补偿 098

二、集体土地征收的安置补偿 109

三、集体土地征收的地上附着物补偿 113

四、集体土地征收的其他补偿方式 115

第五节 东北地区立法的修改建议 119

一、集体土地征收的目的 119

二、集体土地征收的程序 120

三、集体土地征收的土地补偿 121

四、集体土地征收的安置补偿 122

五、集体土地征收的地上附着物补偿 122

六、集体土地征收的其他补偿方式 123

第四章 华北地区农村集体土地征收和补偿 124

第一节 立法文本分析 124

一、立法文本的颁布时间 124

二、立法文本的制定主体 127

三、立法文本的模式 129

第二节 集体土地征收目的 130

一、土地征收目的内涵 130

二、土地征收目的的判断主体 133

第三节 集体土地的征收程序 133

一、建设用地申请 134

二、受理申请 135

三、审核 136

四、批准 137

五、公告 138

六、听取意见 139

七、支付费用 140

第四节 集体土地征收补偿 142

一、集体土地征收的土地补偿 142

二、集体土地征收的安置补偿 151

三、集体土地征收的地上附着物补偿 154

四、集体土地征收的其他安置补偿方式 158

第五节 华北地区立法的修改建议 160

一、集体土地征收的程序 160

二、集体土地征收的土地补偿 161

三、集体土地征收的安置补偿 162

四、集体土地征收的地上附着物补偿 162

五、集体土地征收的其他补偿方式 163

第五章 西北地区农村集体土地征收和补偿 165

第一节 立法文本分析 165

一、立法文本的颁布时间 165

二、立法文本的制定主体	167
三、立法文本的立法模式	168
第二节 集体土地的征收目的	170
一、土地征收目的的内涵	170
二、土地征收目的的判断主体	173
第三节 集体土地的征收程序	174
一、预审	175
二、建设用地申请	175
三、农用地转用审批	176
四、公告	177
五、听取意见	178
六、政府协调	178
七、政府裁决	179
八、征地补偿登记	180
九、支付费用	180
第四节 集体土地征收补偿	181
一、集体土地征收的土地补偿	181
二、集体土地征收的安置补偿	190
三、集体土地征收的地上附着物补偿	194
第五节 西北地区立法的修改建议	198
一、集体土地征收的目的	198
二、集体土地征收的程序	198
三、集体土地征收的土地补偿	199
四、集体土地征收的安置补偿	202
五、集体土地征收的地上附着物补偿	202
六、集体土地征收的就业安置补偿	203
第六章 华东地区农村集体土地征收和补偿	205
第一节 立法文本分析	205
一、立法文本的颁布时间	205
二、立法文本的制定主体	208

三、立法文本的立法模式 209

第二节 集体土地的征收目的 210

一、土地征收目的的内涵 211

二、土地征收目的的判断主体 213

第三节 集体土地的征收程序 214

一、建设用地申请 215

二、批准 216

三、备案 216

四、农用地转用审批 217

五、公告(示) 217

六、组织勘测定界 217

七、复核 218

八、组织听证 218

九、听取意见 218

十、政府协调及裁决 219

十一、征地补偿登记 220

十二、支付费用 220

第四节 集体土地征收补偿 223

一、集体土地征收的土地补偿 223

二、集体土地征收的安置补偿 232

三、集体土地征收的地上附着物补偿 237

四、集体土地征收的其他补偿方式 240

第五节 华东地区立法修改建议 241

一、集体土地征收程序 242

二、集体土地征收的土地补偿 243

三、集体土地征收的安置补偿 244

四、集体土地征收的地上附着物补偿 245

五、集体土地征收的就业安置补偿 246

第七章 华中地区农村集体土地征收和补偿 247

第一节 立法文本分析 247

一、立法文本的颁布时间	247
二、立法文本的制定主体	249
三、立法文本的立法模式	251
第二节 集体土地征收目的	253
一、土地征收目的的内涵	253
二、土地征收目的的判断主体	255
第三节 集体土地的征收程序	256
一、征收前的准备阶段	256
二、申请	256
三、受理	257
四、审核	257
五、农用地转用审批	258
六、批准	259
七、公告	259
八、征地补偿登记	260
九、听取意见	260
十、支付费用	261
第四节 集体土地征收的补偿	262
一、集体土地征收的土地补偿	262
二、集体土地征收的安置补偿	266
三、集体土地征收的地上附着物补偿	272
四、集体土地征收的其他安置补偿方式	276
第五节 华中地区立法的修改建议	278
一、集体土地征收的程序	278
二、集体土地征收的土地补偿	279
三、集体土地征收的安置补偿	280
四、集体土地征收的地上附着物补偿	281
五、集体土地征收的其他安置补偿方式	281
第八章 《土地管理法》修改建议	283
第一节 集体土地征收立法模式	283

第二节	集体土地征收主体的完善	284
第三节	集体土地征收目的的限制	286
第四节	集体土地征收程序的完善	289
第五节	集体土地征收补偿的完善	292
一、	土地征收补偿标准过低	292
二、	土地征收补偿范围过窄	295
三、	土地征收补偿的对象不合理	297
四、	土地征收补偿的安置不合理	298

第一章 西南地区农村集体土地征收和补偿

第一节 立法文本分析

一、立法文本的颁布时间

西南各地区农村集体土地征收和补偿立法文本的颁布时间不尽一致,且跨越幅度较大。其中,1986年至1990年颁布的立法文本仅有四川省实施的《四川省〈中华人民共和国土地管理法〉实施办法》;^①1991年至1995年颁布的立法文本数量为零;1996年至2000年颁布的立法文本有重庆市实施的《重庆市土地管理规定》,^②西藏自治区实施的《西藏自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》,^③云南省实施的《云南省土地管理条例》,^④贵州省实施的《贵州省

^① 1987年11月2日四川省第六届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过。根据2012年7月27日四川省第十一届人民代表大会常务委员会第三十一次会议第四次修正。

^② 1999年3月22日重庆市人民政府第三十五次常务会议通过(渝府令[1999]53号)。

^③ 1999年11月25日西藏自治区第七届人民代表大会常务委员会第十次会议通过,西藏自治区七届人大常委会[7号]。根据2011年11月24日西藏自治区第九届人民代表大会常务委员会第二十五次会议第一次修正。

^④ 1999年9月24日云南省第九届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过。根据2014年7月27日云南省第十二届人民代表大会常务委员会第十次会议第二次修正。

土地管理条例》;①2001年至2005年颁布的立法文本数量同样为零;2006年至2010年颁布的立法文本有四川省实施的《四川省人民政府办公厅关于进一步做好被征地农民社会保障工作的通知》,②云南省实施的《云南省被征地农民基本养老保险试行办法》,③重庆市实施的《重庆市2007年12月31日以前被征地农转非人员基本养老保险试行办法》和《重庆市2008年1月1日以后新征地农转非人员基本养老保险试行办法》;④2011年至2015年颁布的立法文本,包括贵州省实施的《贵州省人民政府关于进一步做好被征地农民就业和社会保障工作的意见》、⑤西藏自治区实施的《西藏自治区城乡居民基本养老保险实施办法(试行)》和云南省颁布的《云南省十五个州(市)征地补偿标准》。⑥

表 1-1 立法文本的颁布时间

单位:部

省、直辖市、 自治区 颁布时间	贵州	四川	西藏	云南	重庆	合计
1986~1990年	0	1	0	0	0	1
1991~1995年	0	0	0	0	0	0
1996~2000年	1	0	1	1	1	4
2001~2005年	0	0	0	0	0	0
2006~2010年	0	1	0	1	2	4
2011~2015年	1	0	1	1	0	3
合计	2	2	2	3	3	12

由表 1-1 可知,西南各地区的立法文本数量分布较为均匀,尚未

① 2000年9月22日贵州省第九届人民代表大会常务委员会第十八次会议通过,黔人常备[2015]15号。根据2015年7月31日贵州省第十二届人民代表大会常务委员会第十六次会议第二次修正。

② 2008年4月11日四川省人民政府办公厅印发(川办发[2008]15号)。

③ 2008年11月18日云南省人民政府办公厅印发(云政发[2008]226号)。

④ 2008年2月29日重庆市人民政府第二次常务会议通过(渝府令[2008]26号)。

⑤ 2011年7月31日贵州省人民政府印发(黔府发[2011]26号)。

⑥ 2014年7月31日西藏自治区人民政府第10次常务会议研究通过(藏政发[2014]88号);2014年5月26日云南省国土资源厅修订。

存在明显差异。另西南地区的12部立法文本中,有4部经过多次修订(修正)。《西藏自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》在1999年通过后,于2011年进行了一次修正,内容涉及未按时缴纳土地费用和罚款的法律责任。《四川省〈中华人民共和国土地管理法〉实施办法》在1987年通过后,分别于1989年、1995年、1997年、1999年、2012年进行了四次修正、一次修订,内容涉及立法文本的适用范围、用地审批、违法用地的法律责任等。《云南省土地管理条例》在1999年通过后,分别于2012年、2014年进行了两次修正,内容涉及违法用地的行政强制、用地审批等事项。《贵州省土地管理条例》在2001年通过后,分别于2010年、2015年进行了两次修正,内容仅涉及部分条款的概念表述。因此,对立法文本的颁布时间进行研究后发现,西南地区立法本文中关于土地征收和补偿的条款,最早可追溯至20世纪80年代,即使部分立法文本经历了数次修正,内容也鲜有涉及集体土地的征收和补偿问题,可见随着社会经济不断发展,西南地区并未适时地调整立法文本,已经与社会现状产生较大脱节,这也从另一方面反映了本研究的必要性与重要性,我们通过对西南地区立法文本进行实证研究,弥补土地征收和补偿问题中的法律空白。

二、立法文本的制定主体

本章选取的立法文本,其制定主体包括三类,第一类是省、自治区、直辖市人大(含常委会),其制定的地方法规包括《贵州省土地管理条例》《四川省〈中华人民共和国土地管理法〉实施办法》《西藏自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《云南省土地管理条例》;第二类是省、自治区、直辖市政府,其制定的地方规章包括《四川省人民政府办公厅关于进一步做好被征地农民社会保障工作的通知》《云南省被征地农民基本养老保险试行办法》《重庆市土地管理规定》《重庆市2007年12月31日以前被征地农转非人员基本养老保险试行办法》和《重庆市2008年1月1日以后新征地农转非人员基本养老保险试行办法》《贵州省人民政府关于进一步做好被征地农民就业和社会保障工作的意见》《西藏自治区城乡居民基本养老保险实施办法(试行)》;第三类是省国土资源厅,其制定的立法文本包括《云南省十五个州(市)征地补偿标准》。

表 1-2 立法文本的制定主体

单位:部

制定主体 \ 省、自治区、直辖市	贵州	四川	西藏	云南	重庆	合计
省、自治区、直辖市人大(含常委会)	1	1	1	1	0	4
省、自治区、直辖市政府	1	1	1	1	3	7
省国土资源厅	0	0	0	1	0	1
合计	2	2	2	3	3	12

三、立法文本的模式

根据立法文本的内容和调整对象不同,可将集体土地征收与补偿相关立法文本分为土地管理综合立法、征收专项立法、补偿专项立法和单项补偿立法四种模式。其中,土地管理综合立法是关于土地管理的宏观立法,只有部分条文涉及农村集体土地征收和补偿,如《贵州省土地管理条例》。征收专项立法是直接针对土地征收而进行的立法,包括征收程序、征收补偿等内容,本书选取的立法文本中尚无这一类型。补偿专项立法是直接针对土地征收补偿的立法,如《云南省十五个州(市)征地补偿标准》。单项补偿立法只针对土地征收补偿中的某一个补偿项目进行立法,如《贵州省人民政府关于进一步做好被征地农民就业和社会保障工作的意见》。^① 西南地区农村集体土地征收和补偿立法文本,主要体现为土地管理综合立法和单项补偿立法,合计占文本总数的91.7%,各占文本总数的41.7%和50%。

表 1-3 立法文本的模式

单位:部

立法模式 \ 省、自治区、直辖市	贵州	四川	西藏	云南	重庆	合计
土地管理综合立法	1	1	1	1	1	5
征收专项立法	0	0	0	0	0	0
补偿专项立法	0	0	0	1	0	1
单项补偿立法	1	1	1	1	2	6
合计	2	2	2	3	2	12

^① 屈茂辉、周志芳:《中国土地征收补偿标准研究——基于地方立法文本的分析》,载《法学研究》2009年第3期。