**北京师范大学珠海分校**

**本科生毕业论文**

论文题目 **试论我国集体土地征收补偿制度之重构**

学 院 XXX学院

专 业 XXXX

学 号 XXXXXXXX

学 生 姓 名 XXX

指导教师姓名 XXX

指导教师单位 北师大珠海分校XX学院

年 月 日

**北京师范大学珠海分校学位论文写作声明和使用授权说明**

**学位论文写作声明**

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品或成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律结果由本人承担。

论文作者签名： 日期： 年 月 日

**学位论文使用授权说明**

本人完全了解北京师范大学珠海分校关于收集、保存、使用学位论文的规定，即：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并提供目录检索与阅览服务；学校可以采用影印、缩印、数字化或其它复制手段保存论文；在不以赢利为目的的前提下，学校可以将学位论文编入有关数据库,提供网上服务。（保密论文在解密后遵守此规定）

论文作者签名： 导师签名：

日期： 年 月 日

试论我国集体土地征收补偿制度之重构

摘要

我国城市化快速发展的过程中，通过土地征收满足城市建设用地的需要在我国成为一种普遍现象。土地征收是以牺牲一部分农民的土地利益而达到实现公共利益目的的行为。土地征收补偿是维护农民利益和保护私权的重要制度，是土地征收制度的核心。我国现行土地征收补偿制度不能起到对农民利益进行充分保护的作用，失地农民难以维持原有生活水平，长远的生计得不到保障，其生存状况令人堪忧。本文通过阐述土地征收补偿的一般理论，在对我国现行土地征收补偿制度进行分析的基础上提出对我国土地征收补偿制度重建的法律设想。

关键词：土地征收；补偿制度；公正补偿

DISCUSSION ON THE RECONSTRUCTION OF CHINA’S COMPENSATION SYSTEM OF COLLECTIVE LAND EXPROPRIATION

**ABSTRACT**

In the process of rapid urbanization, it has become a common phenomenon to meet the need of urban construction by land expropriation in China. Land expropriation is a kind of government behavior which sacrifice the land rights of farmers to realize the public interests. Compensation of land expropriation is an important system for maintaining the farmers’ interests and protecting private rights and it’s the core of the land expropriation system. China’s current compensation system of land expropriation can not fully protect the interests of the land-lost farmers, whose original life level is hard to be guaranteed. Their survival has caused people’s concern. This paper explains the general theory of land expropriation. Based on the analysis of China’s current compensation system of land expropriation, this paper puts forward the legal idea of the reconstruction of China’s land expropriation compensation system.

**Key words:** land expropriation; compensation system; just compensation

目 录

[一、绪论 1](#_Toc289451993)

[二、土地征收公正补偿之理论与实践依据 1](#_Toc289451994)

[（一）土地征收公正补偿的理论依据 1](#_Toc289451995)

[1. 公正补偿是法律平等保护的要求 1](#_Toc289451996)

[2. 特别牺牲理论 2](#_Toc289451997)

[3. 从土地征收补偿制度的理论发展来看公正补偿的依据 2](#_Toc289451998)

[（二）土地征收公正补偿的实践依据 2](#_Toc289451999)

[1. 公正补偿是规范政府土地征收权行使的需要 2](#_Toc289452000)

[2. 公正补偿是维持农民生活水平的需要 3](#_Toc289452001)

[三、我国现行土地征收补偿制度存在的问题 3](#_Toc289452002)

[（一）土地征收补偿基本原则的缺失 3](#_Toc289452003)

[（二）土地征收补偿范围过于狭窄 3](#_Toc289452004)

[（三）补偿标准的设定不合理 4](#_Toc289452005)

[1. 现行土地征收补偿标准无法体现土地的真实价值 4](#_Toc289452006)

[2. 农民的生活在现行补偿标准下难以维持 4](#_Toc289452007)

[3. 现行土地征收补偿标准导致土地收益分配的不合理 5](#_Toc289452008)

[（四）补偿安置方式单一 5](#_Toc289452009)

[（五）集体土地所有权主体制度不完善 6](#_Toc289452010)

[（六）土地征收补偿程序不公 6](#_Toc289452011)

[四、我国现行土地征收补偿制度存在的问题的原因分析 7](#_Toc289452012)

[（一）受传统计划经济体制的影响 7](#_Toc289452013)

[（二）物权平等保护观念的缺失 7](#_Toc289452014)

[（三）历史原因造成了集体土地所有权主体的模糊 7](#_Toc289452015)

[五、重建我国土地征收补偿制度的构想 8](#_Toc289452016)

[（一）土地征收补偿应当以维持被征收土地者的生活水平为原则 8](#_Toc289452017)

[（二）确立对被征收土地市场化的补偿标准 8](#_Toc289452018)

[（三）拓宽补偿范围 9](#_Toc289452019)

[（四）灵活运用多种补偿安置方式 10](#_Toc289452020)

[（五）明确集体土地所有权主体 10](#_Toc289452021)

[（六）建立公正的土地征收补偿程序 10](#_Toc289452022)

[六、结语 11](#_Toc289452023)

[参考文献 12](#_Toc289452024)

[致 谢 13](#_Toc289452025)

# 一、绪论

我国实行土地的社会主义公有制，包括土地的国有和农民集体所有。其中，城市市区的土地属于国家所有。工业化和城市化的深入使得城市用地规模不断扩大，原有的市区国有土地不能满足城市发展的需要，因此土地征收在今天的中国成为十分普遍的现象。土地征收是国家对农民集体土地的征收，是农民以牺牲自己的土地利益为代价以满足城市建设的需要，涉及到农民的核心利益。我国现行土地征收制度在对农民利益的保护上还有许多欠缺，导致土地征收过程中农民的权益受到严重的侵害，失地农民的生存得不到保障，为城市化的进程付出了惨重的代价。征地过程中农民与政府的矛盾突出，围绕着土地征收产生了大量的上访，频频出现大规模的群体性事件。农村集体土地征收已经与城市房屋拆迁、下岗失业等成为社会的热点问题，引起了人们的广泛关注。

在土地征收过程中，征地补偿关系到农民的直接利益，关系到农民长远的生计，在土地征收产生的矛盾中，往往是关于征地补偿的纠纷。补偿问题的解决是解决土地征收中矛盾的重要环节。我国现行的土地征收补偿制度未能给予农民公正的补偿。法律规定的征地补偿费只能算是一种临时救济，不能解决失地农民失去土地以后的生存保障问题。土地对于农民所具有的就业和发展功能、保障功能并未被法律规定的补偿安置所弥补。失去土地的农民难以维持被征收土地之前的生活水平。鉴于此，我国土地征收补偿制度有进一步完善的必要。本文在阐述土地征收补偿基本理念的基础上，分析我国现行的土地征收补偿制度，指出制度存在的问题和其背后的原因，并提出对我国土地征收补偿制度重新建构的法律构想，以期能够建立一个合理完善的补偿制度，达到对失地农民的公正补偿。

# 二、土地征收公正补偿之理论与实践依据

## （一）土地征收公正补偿的理论依据

土地征收是指以社会公共利益为直接目的，政府依法定程序强制获得他人土地物权并必须支付补偿费用的行为。本文认为土地征收应当进行公正的补偿，公正补偿是进行土地征收的前提。以下将从土地征收的理论与实践两方面论述土地征收公正补偿的必要性。

1. 公正补偿是法律平等保护的要求

土地征收是国家运用公权力对农民私权的一种限制，旨在实现更高的利益，即牺牲一部人的利益来满足公共利益的需求，是利益之间的取舍。而根据法律平等保护的原则，无论是多数人利益还是少数人利益都应当平等地保护。因此在对私权进行限制的同时，应当通过补偿这种手段来达到这两种利益的平衡，土地征收补偿正是起到了在限制私权的情况下维持利益平衡的作用。

2. 特别牺牲理论

在土地征收补偿法律理论中，最为德国理论界和法院推崇的是特别牺牲理论。特别牺牲理论从财产权平等保护的宪政原则出发，认为财产权虽然具有社会性，但也应当适用平等保护原则，少数人为公共利益而受的牺牲如不予补偿则有失平等。按照自然法的理念，每一个人应在平等范围内担负普遍的社会义务，当特定主体为大众做出了某一不可期待的牺牲时，只有补偿才能使个别主体的不平等性转变为平等；征收建立在立法者为实现较高利益而对原来利益重新分配的基础上，所以补偿的目标就是平衡两种利益的失衡[[1]](#footnote-1)。总而言之，土地征收补偿体现着公共利益和私人利益间的协调平衡关系，是实现利益重新分配的手段。公正的补偿当作为土地征收的前提。

3. 从土地征收补偿制度的理论发展来看公正补偿的依据

从土地征收制度的理论发展来看，在自由资本主义时期社会奉行权利本位的思想，所有权绝对而不受限制，国家对人民财产的干预被限制在十分有限的范围之内，国家的征收行为被附加了种种的限制。至19世界末20世纪初，社会从单纯注重个人权利发展到同时注重社会利益的维护，国家的职能逐渐加强，对私权进行了一定的限制。现代的土地征收制度是在这种背景下建立起来的。具体到土地征收领域，这种对私权的限制表现为国家强制取得他人土地，实质上是物权的强制转让。从物权的强制转让上讲，土地征收只是为了公共利益限制了被征收人的意思自治，而没有限制被征收人的财产价值。土地征收的强制性只应体现在征收决定上，而不是体现在补偿环节的利益确定上[2]。据此，在土地征收中，获得公正的补偿是被征收土地者的权利，土地征收要以公正的补偿为前提条件。

## （二）土地征收公正补偿的实践依据

1. 公正补偿是规范政府土地征收权行使的需要

从现实中土地征收的实际来看，不合理的低价补偿会刺激政府肆意行使土地征收。原因在于被征收的土地在由农用地转为非农用地的过程中，政府会通过对土地使用权的出让获得巨大的土地价值增值收益，而政府只要支付低廉的补偿成本就能获得这种增值。这种低价进，高价出的利益驱动会促使政府频繁行使土地征收，滥用土地征收权。此时公正的征地补偿有利于消除这种由于低成本而带来的利益驱动，从而使得公正的补偿和公共利益的征收目的一起限制政府土地征收权的随意行使。

2. 公正补偿是维持农民生活水平的需要

从维持失地农民的生活上来说，公正的补偿是维持农民长远生计的需要。土地是农民赖以生存的依靠，是农民的生产资料、生活来源，具有保障功能。土地征收使得农民失去了对土地的所有权和使用权，实际上是剥夺了他们维持生存的来源，想要保证农民的生活不因此而失去着落并维持原有的生活水平，公正的补偿是必不可少的。不可因为公共利益的需要而剥夺一部分人的生存权利，使他们生活在艰苦的生存状况里。

综合以上论述可知，无论从权利的平等保护、维持土地征收中利益的平衡出发还是从限制政府土地征收权的行使、保障失地农民的生存和维持长远生计出发，公正的补偿均是土地征收的必备要件。因此，根据理论上的要求和实践中的需要，土地征收应当公正补偿。

# 三、我国现行土地征收补偿制度存在的问题

我国没有对土地征收进行专门立法，有关土地征收补偿的规定散见于宪法、物权法、土地管理法和土地管理法实施条例等法律法规和部门规章中。土地征收补偿制度包括补偿的基本原则、补偿范围、补偿标准、安置方式等几部分内容，现根据相关条文的规定分别对我国土地征收补偿制度作出解析。

## （一）土地征收补偿基本原则的缺失

我国《宪法》规定国家为公共利益的需要，可以依法实行征收并给予补偿。宪法的规定以根本法的形式为土地征收补偿提供了依据，但是如何补偿、补偿应当依据什么样的原则进行宪法未予以明确的规定。这就导致了没有一个关于土地征收补偿的基本准则来统领土地征收制度中的具体规则。基本原则体现了一个制度的基本精神和价值取向，具有统领全局的主心骨作用，其他规定都应围绕着基本原则展开。土地征收制度基本原则的缺失给补偿制度的具体规定在确定补偿范围、标准等具体问题时留下了很大的随意性的空间。

## （二）土地征收补偿范围过于狭窄

有关土地征收补偿范围的规定见于《土地管理法》第47条，本条将征收补偿范围限定在与所征收土地有直接经济联系的经济损失上，仅包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。这是十分不全面的。

首先，这三项补偿都是针对土地所有权的补偿，没有对于土地承包经营权补偿的内容。我国农地制度实行土地集体所有和农民联产承包责任制，在集体土地的所有权归集体享有的情况下，所有权和使用权相分离，农民以家庭为单位享有土地承包经营权，独立于集体的所有权，农民相对于集体来说是一个独立的经营主体。因此土地承包经营权理应在土地征收补偿的范围之内。而且，土地承包经营权是对土地的使用权，对于农民是生活资料的来源，是其维持长久生计的保证，不予补偿则是对农民利益的极大损害，使其难以维持征地之前的生活水平。

另外，补偿的项目应当以农民的损失为根据。现行立法只补偿了与所征收土地有直接联系的经济损失，而对土地征收客观上造成的其他损失则没有补偿的规定，例如残余地分割的损害、营业的损害、及其他各种因征地所支出的必要费用等。这些损失对于被征收者来说都是现实的损害，直接导致了其财产价值的减少。法律对这些损失不予补偿而由农民自己承担不能谓公正的补偿。

## （三）补偿标准的设定不合理

现行的土地征收补偿标准规定于《土地管理法》第47条。补偿标准的基本内容是以被征收土地的原用途为准，按照土地的平均年产值乘以一定倍数的方法来计算。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的6至10倍。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准为该耕地被征收前三年平均年产值的4至6倍。每公顷不超过15倍。这种以土地的平均年产值为标准，乘以一定倍数的土地征收补偿标准被称为“产值倍数法”。

1. 现行土地征收补偿标准无法体现土地的真实价值

以土地的年产值乘以一定倍数的方法作为对土地的补偿标准首先于其本身就存在不合理性。耕地的年产值具有不确定性。实践中农用地的利用方式不同，计算产值的依据和方法的不同导致产值结果的差异。

以土地的年产值作为计算土地补偿费的依据不能确定土地的真实价值。土地的真实价值往往受土地的地理位置、地区经济发展水平、土地市场交易价格、人均耕地面积等因素的影响，仅仅以被征收土地的产出来衡量土地的真实价值显然是不合理的。

2. 农民的生活在现行补偿标准下难以维持

现行的土地征收补偿标准设定过低，只能作为一种临时救济，根本不能保障失地农民原有的生活水平和长远的生计。据一项对西部地区的调查，从西部地区一些城市的情况看，根据征地补偿安置办法，土地补偿和安置补助费最高标准为1.8万元每人（不含青苗和地上附着物补偿）。与城镇居民收入相比，仅相当于2002年当地城镇居民可支配收入的1.5倍。按目前农村居民人均生活消费支出计算，只能维持7年左右的生活；按目前城镇居民人均消费支出计算，仅能维持2年多的生活[3]。

3. 现行土地征收补偿标准导致土地收益分配的不合理

由于我国土地的一级市场被国家垄断，任何单位和个人需要使用土地必须申请使用国有土地，不允许集体所有土地直接转化为建设用地，集体土地只有先被征收为国有土地才能进入建设用地市场。按照目前的补偿标准，国家获得的土地出让金的收益远远高于土地补偿费，由被征收土地所获得的利益主要分配给了政府，在这种利益分配机制下，政府成为土地征收中最大的获益者。又由于征地补偿标准是由政府单方面制定的，政府既是利益的分配者，又是利益的获得者，这就使得政府在利益驱动下在现行土地征收补偿标准的幅度内行使自由裁量权时往往就低不就高。这样，失地农民的生活就更加难以保障。据一项在广东省广州市白云区的调查显示，一般的耕地征用补偿费为50000—60000元/亩，在因京珠线征地时为70000元/亩，但这些地实际起码值30万元/亩[4]。国务院发展研究中心农村部长韩俊在一次谈话中说，我国自改革以来通过低价向农民征地，然后高价出售，据专家估计，已从农民手中拿走了2万个亿。这些土地增值收益本应作为农民被征收土地以后的生活保障。可见在这种补偿标准下，土地收益的分配是十分不合理的。

## （四）补偿安置方式单一

《土地管理法》对于补偿安置的途径只规定了货币安置的方式，没有提出其他具体的安置方式。2004年国务院颁布了《关于深化改革严格土地管理的决定》（以下简称《决定》）。《决定》适应市场经济建立的状况，重新提出了多种安置方式。国土资源部为贯彻《决定》，发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（以下简称《意见》），明确规定用地单位在同等条件下优先安排被征地农民就业，保障他们的长远生计。对被征地农民的安置提出了多种安置的方式，包括农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置。这样就拓宽了安置的途径。但是这只是规范性文件，未上升到法律层面。

现行的安置方式难以对失地农民的未来生活提供有效的保障。由于企业用工制度的市场化，强制企业安置劳动力已经不符合市场规律，地方政府对失业农民的安置渠道越来越少。拿着一部分安置补助费的农民进入社会以后，没有其他劳动技能，文化素质较低，就业竞争能力差，失业现象十分普遍。土地被征收，农民失去的是生活的来源，补偿安置应当是一个能提供持续不断的生活来源的安置方式，一个与土地同等效能的安置方式。

## （五）集体土地所有权主体制度不完善

虽然我国《宪法》、《土地管理法》均规定农村土地为农民集体所有。但是在对“集体”的界定上我国法律的规定并不明确。这就造成了集体土地所有权主体的缺失。这种缺失导致在征地补偿费的分配上补偿主体的缺失。《土地管理法实施条例》第26条规定，土地补偿费归农民集体经济组织所有。而依据法律的规定，农村集体经济组织只是负责对集体土地的经营和管理，其本身并不是集体土地所有权人。而土地补偿费是对被征收土体所有权的补偿，法律对于土地补偿费分配的规定是与法律对于集体土地所有权主体的规定相冲突的。

土地补偿费的数额高于安置补助费，是补偿费用中的大头。土地补偿费归农村集体经济组织所有的弊端在于，这种归属分配方式使得土地的真正所有权人农民失去了对土地补偿费的控制，一些掌握权力的村干部可以通过手中的权力对土地补偿费进行截留、侵吞。

对集体土地所有权主体规定的模糊还导致多个所有权行使主体争抢土地补偿费的局面。根据现行法律规定，我国集体土地所有权行使主体有三种，包括农民集体、农业集体经济组织的农民集体、乡（镇）农民集体。这三者之间相互包容而且地位不平等，出现了相互间争夺土地补偿费的现象。这种局面使得农民在低补偿标准之下土地补偿费的进一步流失。

## （六）土地征收补偿程序不公

我国的土地征收补偿程序是行政主导型的补偿程序。土地征收的行政程序中，无论是土地征收的决定还是补偿安置方案都由行政机关单方面做主，作为土地权利人的农民没有机会参与到程序中来，其权利主体的地位没有得到应有的尊重。土地征收事关农民的重大利益，法律却没有赋予其任何参与和协商的权利。虽然行政程序中有“两公告”制度，但这种公告只起到通知被征地人的作用，并未赋予其对于土地征收任何的质疑和协商的权利。

在纠纷解决程序中，我国法律规定对于补偿标准的争议和因未按照依法批准的征收土地方案和征地补偿、安置方案进行补偿、安置引发的争议均由行政机关协调、裁决。作为方案的制定者和执行者，行政机关难以站在一个中立的立场进行公正的裁决。另外法律没有赋予被征收者提起诉讼的权利，使纠纷不能得到司法途径的解决。这种征收补偿程序的设立对于被征地者来说是不公的，对其权益的保护来说是不利的。

# 四、我国现行土地征收补偿制度存在的问题的原因分析

我国现行土地征收补偿制度存在的种种缺陷有其深层次的原因：

## （一）受传统计划经济体制的影响

在计划经济体制下，资源的流转依靠行政调配。在计划经济时代，国家为保障建设用地，严格控制土地流转，限制集体所有土地的流转，建设用地由国家统筹补偿划拨，国家为了确保经济建设低价甚至无偿征收集体土地。在这种经济体制下，土地征收并未被视为财产征收，没有从私法保护的角度来看待土地征收问题，仅仅将其作为一种行政资源的配置，土地对于其所有者的经济价值不显现[5]。我国土地征收补偿制度的建立就曾受这种经济体制传统的影响。具体表现为对现行补偿制度中补偿范围、补偿标准、征收补偿程序等的影响。

## （二）物权平等保护观念的缺失

在我国，集体所有权的地位一直在国家所有权之下，私权得不到应有的尊重和保护，国家为了国家利益就可以不受任何约束地对私有财产进行征收。对国家所有权的优先保护，对私权的漠视是受我国传统的财产观念影响的。我国传统的财产观念是将财富集中在官府中，财富被认为是国家的专利。这种沿袭几千年的封建社会财富观念和财富占有制度使得我国在遥远的过去始终没有出现真正保护个人财产权利的法律体系。而是形成了财产归国家所有是基本形态，财产归个人所有则是特殊情形的模式[6]。《宪法》2004年修改以后才将补偿作为土地征收的条件。在这种所有权不平等保护，对私权漠视的情况下，造成了我国目前没有以公平公正的标准对被征收的集体土地进行补偿。

## （三）历史原因造成了集体土地所有权主体的模糊

作为土地征收补偿的配套制度，农村集体土地所有权主体制度的完善有助于保护被征地农民的利益。我国集体土地的产权制度经历了土地的农业劳动者私有化、初级农业生产合作社下的土地“按分公有”制、高级农业生产合作社下的“共同公有”制、人民公社化的“公社所有制”、“三级所有，队为基础”的人民公社体制下的土地农民集体所有制、农民集体所有下的土地承包经营制的演化过程，形成了当前集体土地所有权三级主体行使的格局，其各自的权利和利益界定是模糊的。这种集体土地所有权主体的模糊，导致了征地补偿费归属的纠纷。

# 五、重建我国土地征收补偿制度的构想

基于以上对我国土地征收补偿制度的缺陷及其原因的分析，本文认为重建我国土地征收补偿制度应遵循物权平等保护的理念，在市场经济条件下按照市场的规则建立我国的土地征收补偿制度。现就我国土地征收补偿制度的重构提出以下构想。

## （一）土地征收补偿应当以维持被征收土地者的生活水平为原则

如前所述，土地征收的实质是利益的重新分配，土地征收补偿的目标是平衡公共利益和少部分人利益，以弥补少数人为公共利益所付出的特别牺牲。土地征收的进行要以公正补偿为其前提条件。

但是何为公正？有人从生存成本的角度探讨对失地农民的补偿标准，指出土地征收对农民的影响在于改变了农民当前的和长远的生存资源条件，从而改变了农民的生存成本水平，农民让渡土地就要获得一个与土地等效用的补偿[6]。这对于确定土地征收补偿应遵循的原则有一定借鉴意义。笔者认为公正的补偿当以被征收土地者丧失的利益为准。土地对我国农民来说具有就业和发展的功能、保障功能，土地为其提供源源不断的生存来源。土地征收使农民失去了土地对于其生存和发展的这些功能，从利益角度讲则是生存和发展利益的丧失。这些利益体现了被征收土地者实质的损失，而不仅仅是土地本身所具有的价值。所以，土地征收补偿要以土地对农民来说所具有的利益为准，征收者应当提供一个与被征收土地具有同等效用的补偿。因此可以得出，土地征收补偿要以保持被征收者原有的生活水平为原则，要保证征地后被征收者的生活水平不因此而降低。此为公正之标准所在。国务院2004年发布的《决定》和国土资源部同年发布的《意见》就提出了保证被征地农民原有生活水平不因征地而降低的原则。

所以，在确定了以保持被征收者原有生活水平为原则的前提下，土地征收补偿制度的具体规则应当以此为指导来进行规定。

## （二）确立对被征收土地市场化的补偿标准

我国目前的土地征收补偿标准是非市场化的，不以市场为导向。这种补偿标准不能体现土地的真实价值。土地作为农民的财产，农民对于其享有所有权，国家强制征收农民的土地，按照公平原则，应当以与被征收财产的真实价值相当的补偿费进行补偿。

由于我国实行土地一级市场的国家垄断，不允许集体土地直接进入建设用地市场，同一块土地在农民手上时禁止通过市场进行流转，土地所有权被征收时只能获得低廉的补偿费用，而当这块土地属于国家所有时，国家却可以通过出让土地使用权获得高额的土地收益。从所有权平等保护的角度讲，这种制度是对集体土地所有权的不公。本着所有权平等保护的理念，应当允许集体土地所有人以土地的真实价值获得相应的补偿。而体现土地地理位置，土地所在地经济发展水平等因素的市场价格体现了土地的真实价值。

在市场经济环境下，农民的生产、生活资料都从市场上以市场价格购买，可以说农民的生活是完全处在市场条件下的，其购买生产、生活资料的成本都是市场化的成本，而作为其财产的土地若以非市场化的低廉价格流转，即其获得其财产价值的非市场化，这显然是不符合市场规律的。现行补偿标准难以保障农民在市场条件下的生存，是不考虑农民长远生活保障的表现。尤其是在农民脱离土地以后其生活费将成倍增加的情况下，这样的补偿标准确难以维持农民原有的生活水平。

比较日本、英国、德国等国的规定，各国制定的补偿标准一般都以市价为准。以日本为例，土地补偿的标准为：征收时正常的市价=确定征收时临近同种类的土地交易价格所确定的相当价格×确定征收至实际征收间的物价指数变动[7]。因此，土地补偿应以市场价格为标准，无论于理论上还是实践需要都是无疑的。

## （三）拓宽补偿范围

现行补偿制度补偿的项目都是与土地有直接联系的经济损失，仅包括三项内容。这与农民的实际损失不符。而对其他损失的补偿，是作为维持农民原有生活水平的补偿而存在的。

首先，应当将土地承包经营权纳入补偿的范围之内。《物权法》将土地承包经营权确认为一种独立的用益物权，用益物权作为一种主物权不从属于任何一种物权，不以其他物权的存在为成立前提。作为一种独立于所有权的定限物权，当权利人一旦设立用益物权后，用益物权人便独立地享有物的使用权、收益权。定限物权效力优于所有权，因征收等原因而消灭时必须给予单独的补偿。

另外，对于因土地征收而造成的其他损失包括残余地的损失、正常营业的损害以及其他各种因征地而支出的必要费用也应当纳入征地补偿的范围，因为这些损失是被征收者财产价值事实上的减损，都是被征收者原有生活水平的保证。

考察其他国家的规定，各国除了将土地补偿费纳入补偿范围之外，大都将残余地损害、营业损失及其他各种附带损失均列入补偿范围。以英国为例，土地征收补偿的项目包括土地的补偿、残余地的分割或损害补偿、租赁权损失补偿、迁移费、经营损失等干扰的补偿以及其他必要费用支出的补偿。

## （四）灵活运用多种补偿安置方式

安置因失地而产生的剩余劳动力是替代土地具有的生活保障功能的重要途径。随着企业用工制度越来越适应市场经济的要求，对于失地农民采取强制安置于企业的安置方式已经不符合企业的需要，地方政府对失地农民的安置途径越来越少，普遍选择货币安置的办法。而在失地农民就业困难的情况下，单纯的货币安置难以保证失地农民长久地保持生活水平不下降。

对于失地农民的安置应当参考国土资源部2004年发布的《意见》和各地探索出的其他的补偿方式，以保障失地农民长远生活水平不降低为目标，根据被安置劳动力的不同情况灵活采用不同的安置方式。这些安置方式包括留地补偿安置、替代地补偿安置、社会保险补偿安置方式、土地使用权入股的补偿安置方式、异地移民补偿安置方式等。对于青壮年劳动力可采取一次性货币补偿安置，并对其进行必要的就业技能培训，对于超过或即将超过就业年龄的劳动力可采取社会保险补偿安置方式，以生活来源的丧失换取社会保障，即将其纳入城镇社会保障体系。在土地资源比较丰富的地区可采取替代地补偿安置方式。

## （五）明确集体土地所有权主体

集体土地所有权主体同时也是土地征收补偿的接受主体，只有集体土地所有权主体明确才能保障土地补偿费最终由失地农民所享有。多极的和不确定的所有权主体不利于维护农民的合法权益。

因此应当确定唯一的、能体现农民集体的主体作为集体土地所有权的主体。《土地管理法》规定，国有土地以外的农村和城市郊区土地属于农民集体所有，因此享有集体土地的所有权的是农民集体，立法应当将农民集体作为集体土地所有权的主体。但是集体农民无法直接行使所有权，因此应当由集体农民选举出农民集体的代表机构来行使集体土地的所有权，排除其他主体共同行使集体土地所有权的现象。

## （六）建立公正的土地征收补偿程序

我国行政主导型的土地征收补偿程序漠视了农民作为土地所有者的主体地位，是物权平等保护观念缺失的表现。农民作为集体土地的所有者，在土地征收中却被排除在征收的决策程序之外，处于一种任人宰割的地位。对于由行政机关主导的补偿方案，当农民对此有争议时，这种纠纷仍然由作为土地征收法律关系一方的行政机关进行裁决，出于自身利益的考虑，政府对于纠纷的解决往往难以做到公正。征收补偿实体的公正需要程序的公正来保障。公正的征收补偿程序应当体现决策过程中权利主体的参与性，使其能够实际影响决策的形成。补偿争议的解决程序应当体现争议解决主体的独立和中立。基于此，对我国土地征收补偿程序的重构提出如下设想：

有批准权的政府在收到市县政府的土地征收申请后，要求市县土地行政主管部门将申请内容予以公告。利害关系人在公告期间内提出意见，设立土地征收批准前的听证制度。批准决定做出后，市县土地行政主管部门将批准决定予以公告。对于审批决定不服的，利害关系人可以申请行政复议或者提起诉讼由司法机关裁决。对于市县政府根据经批准的征收土地方案会同有关部门制定的征地补偿、安置方案，利害关系人有争议的，可以申请行政复议或提起诉讼，但不影响土地征收的实施，待复议或诉讼结果确定后发放补偿的差额。

除此之外，在土地征收补偿的行政程序中还应当规定先予补偿程序。在土地征收方案获得批准后土地征收实施前，必须事先进行补偿然后才能实施征地，防止征收主体拖欠补偿款的发生。除非在因国防、军事、公共防疫、公共安全等而进行土地征收的紧急情况下，不得进行事后补偿[8]。

# 六、结语

土地是农民手中最重要的财富。我国目前的收入分配欠公平，贫富差距、城乡差距扩大。在土地资源日益稀有的情况下，土地的价值有目共睹。我们的土地征收补偿，应当提供给农民土地本应带给农民的价值。温家宝总理在总结土地征收工作时说到，“农民集体土地转化为建设用地的过程，应当是农民分享工业化、城镇化成果的过程，应当有利于增加而不是损害农民的利益，应当有利于缩小而不是扩大城乡差距。”

# 参考文献

[1]潘嘉玮.城市化进程中土地征收法律问题研究[M].3版.北京:人民出版社,2009.

[2]陈小君.农村土地法律制度研究——田野调查解读[M].4版.北京:中国政法大学出版社,2004.

[3]王崇敏,谢海燕.我国土地征收补偿制度的现状、存在的问题及其完善对策[J].行政与法,2010,(5):104-108.

[4]王书娟.论我国土地征收补偿制度之完善[J].行政与法,2006,(7):98-102.

[5]费安玲.对不动产征收的私法思考[J].政法论坛,2003,21(1):116-124.

[6]韩申山,姜志德.完善我国土地征收补偿制度的思考[J].安徽农业科学,2005,33 (7):1326-1327,1339.

[7]王富博.土地征收的私权保护──兼论我国土地立法的完善[J].政法论坛,2005, 23(1):108-115.

[8]王陈平,张小玲,张慧芳.我国农村土地征收补偿制度的思考[J].法制与社会,2010, (10):161-162.

[9]陈新锋.从生存成本看对失地农民的补偿标准[J].中国土地,2005,(5):26-27.

[10]李集合,邹爱勇.土地征收补偿之同地同价的理性分析[J].河北法学,2009, 27(9):48-52.

# 致 谢

论文的完成要感谢\*\*老师在论文的开题、修改上给予我的提示和指导。通过毕业论文的撰写，我对于如何写论文有了认识上的提高，对论文的层次、应当具备的内容等有了更多的注意，也发现了自己论文写作中许多不足之处，为今后论文的写作积累了经验。感谢白非老师为本文的完成所花费的时间和精力。

还要感谢所有在我四年法学学业中教导过我的老师，感谢你们在我的专业学习过程里的传道、授业、解惑，让我进入法学的大门。

1. 近期，中央开始对集体土地征收问题给予高度关注：胡锦涛同志在十八大报告中明确提出了“改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例”的要求，温家宝总理也指出，要在其任内制定并出台《集体土地征收与补偿条例》，切实保障农民承包地的产权。 [↑](#footnote-ref-1)