

浙江师范大学

硕士学位论文

现行地方政府土地征用制度的缺陷分析及其对策——以温州市
为例

姓名：章婧璐

申请学位级别：硕士

专业：公共管理

指导教师：斯亚平

20090607

现行地方政府土地征用制度的缺陷分析及其对策

——以温州市为例

摘 要

随着改革开放的不断深入，社会经济的也在不断发展，之中也暴露出来不少困难和矛盾。以经济建设为重心是我们的基本国策，经济发展的过程中一定伴随着城市化和工业化的不断发展，而为了满足城市扩大的需要，大量的农村集体土地经过地方政府的征用转为国家建设用地，正是在这样的大环境和大背景下，由征用土地而引发出来的土地补偿安置问题等问题，也是导致近来国内各地群体性事件不断增多的主要原因。而在更深层次的例如征地利益主体、和产权等问题也应引起极大的关注。

鉴于此，本文以浙江省发达县市温州地方政府为例，分五个部分逐层展开分析。第一部分主要介绍了我国中央政府和浙江温州地方政府在各个时期中相应的土地征用制度的变迁和相关理论的阐述。并以温州地方政府为考察对象在充分调查、收集及整理大量原始资料和统计数据基础上，采用数据分析、对比论证及逻辑推理，实证与理论相结合等方法，系统分析了温州地方政府土地征用的现状和征地补偿安置的基本情况。本文的第二部分主要是从温州地方政府土地征用制度存在的问题及其影响两个方面对现行地方政府土地征用制度进行分析。并从制度外环境、制度内环境和制度运行三个角度考察土地征用制度，以土地制度理论、地租理论和土地产权理论等相关理论作为理论支撑，以由现行温州土地征用制度问题导致的诸多问题作为现实影响，总结出了现行地方政府土地征用制度所存在的问题。在第三部分中，笔者在根据在第二部分所阐述存在的问题从制度层面、经济层面和思想意识层面出发探求导致问题的主要原因。本文的第四部分中，在总结前文对现行地方政府土地征用制度存在的问题以及导致问题的原因后，根据理论和现实背景从完善土地管理法律法规，改进土地征用补偿方式，规范土地征用程序和设置专门的监督机构，增加司法救济角度给出了相应的对策和改革方案。在最后一部分，通过上诉的分析得出并结合温州地方政府的土地征用制度总结出了应建立土地征用浮动补偿机制和土地征用听证制度等相应措施来缓解在土地征用过程中征地地方政府和被征地农民之间的矛盾，保护失地农民

的合法权益。

本文从我国现行的土地征用制度切入,以浙江温州地方政府土地征用制度为考察对象,结合温州现行的土地补偿政策,利用土地制度理论、地租理论和土地产权理论对土地征用制度的进行系统的分析,对研究现行地方政府土地征用制度政策的改革和理念的转变具有重要的意义,通过本次调查现行地方政府土地征用制度中存在的问题和暴露出来的一些缺陷,希望为今后的地方政府工作提供一定的借鉴作用。

关键词：土地征用制度；土地征用缺陷；浮动补偿机制；听证制度

THE EXISTING SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT LAND DEFECT ANALYSIS AND COUNTERMEASURES ——WENZHOU CITY

ABSTRACT

With the deepening of reform and opening up, has been the socio-economic development, are also exposed a lot of difficulties and contradictions. Taking economic construction as the center of gravity is our basic national policy, economic development must accompany the process of urbanization and industrialization with the constant development, and to meet the expanding needs of the city, a large number of rural collective land acquisition through local governments to the national construction land It is in this environment and background, caused by the expropriation of land from the land compensation and resettlement issues, but also led to the recent incidents in different groups of the main reasons for increasing. And at a deeper level such as the interests of the main land, and property rights and other issues should also be a matter of great concern.

In view of this, this paper developed cities of Wenzhou in Zhejiang Province as an example of local government, is divided into five parts layer by layer to analyze. The first part is mainly on China's central government and local government in Wenzhou, Zhejiang Province in the corresponding period in all the land requisition system and related changes in the exposition of the theory. And local governments to inspect the object Wenzhou full investigation, collect and collate a large number of raw data and statistical data based on the use of data analysis, comparison and logical argumentation, the combination of empirical and theoretical methods, systems analysis of local government in Wenzhou Land Acquisition land status and the basic conditions of compensation and resettlement. The second part of this paper, mainly from Wenzhou, the local government system of land acquisition problems and their impact on two aspects of the current local government system of land acquisition for analysis. From the system environment, system environment and system of running the three land requisition system perspective, the land system in the theory of land rent theory and the theory of property rights theory as a theoretical support to

Wenzhou from the current issue of land requisition system led to many impact as the reality, summed up the current system of local government land acquisition problems. In the third section, the author under the second part of the problems set out in the system level, economic level and starting to explore the ideological dimensions of the main reasons for the problem. Part IV of this article, before the text of the current local government system of land acquisition problems and lead to the cause of the problem, based on theoretical and practical background of improving land management laws and regulations, improve the land acquisition compensation, land acquisition procedures and norms dedicated oversight bodies, increasing the perspective of judicial relief the corresponding countermeasures and reform program. In the final part, through the analysis of the appeal of local government in Wenzhou in combination with land acquisition system should be established summed up the floating land requisition land requisition compensation mechanism and corresponding measures, such as hearing system to ease the process of land acquisition in the local government and land the contradiction between the land of farmers to protect the legitimate rights and interests of peasants.

In this paper, China's current land acquisition system into to the local government in Wenzhou, Zhejiang Province for the study of land expropriation system object, combined with the current land compensation Wenzhou policy, the use of the land system theory, the rent of land property rights theory and the theory of land requisition system, a systematic analysis of to study the existing system of local government land policy reform and changes in the concept of great significance, through the survey of existing local government system of land acquisition problems and exposed some flaws, I hope for the future of local government to provide a certain reference.

KEY WORDS: Land requisition system; Land Acquisition defects;
Compensation mechanism for the floating; Hearing system

浙江师范大学学位论文独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外，不包含其他人或其他机构已经发表或撰写过的研究成果。其他同志对本研究的启发和所做的贡献均已在论文中作了明确的声明并表示了谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

作者签名：

日期： 年 月 日

学位论文使用授权声明

本人完全了解浙江师范大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留并向国家有关机关或机构送交论文的复印件和电子文档，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等手段保存、汇编学位论文。同意浙江师范大学可以用不同方式在不同媒体上发表、传播论文的全部或部分内容。

保密的学位论文在解密后遵守此协议。

作者签名：

导师签名：

日期： 年 月 日

一、导论

征用土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土地，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。征地事关国家经济建设，事关农民切身利益。随着我国城市化和工业化的快速发展，非农建设用地急剧增加，各地的城市发展都需要征用大量土地，自然地产生了为数众多的失地农民。我国正处于经济高速发展时期，对土地的需求量依然很大，但是经过了多年的城市扩张，我国城市剩余用地已经所剩无几，现在征用的土地又大多为耕地，从而涉及大量的农民，这样产生的矛盾会随着土地征用数量的上升而加剧。而大量非“公共目的”用地也运用国家权力强制征用土地的本身，就是对农民集体土地的合法产权的侵害。加上很多非“公共目的”用地征用集体土地带有浓厚的买方垄断色彩，征地实施过程本身已经大大降低了征地市场的价格，从而使农民集体在竞争中处于不利的地位，侵犯了农民的合法权益¹。自2001年以来，失地农民问题已呈现白热化状态，全国因征地引发的农民群体上访事件呈激增之势，且大多数上访具有明显的群体性、组织性、对抗性和持久性。据国土资源部提供的数据表明，2002年上半年群众反映的征地纠纷、违法占地等问题占信访接待部门受理总量的73%，其中40%的上访人诉说的是征地纠纷问题，在这之中又有87%反映的是征地补偿安置问题²。未来5到10年，是我国经济社会发展极为重要的时期，经济发展对耕地的占用提出了较高需求。高速推进的城市化进程，促进了农村土地的资产价值不断显化，经济结构的变化，特别是非公有制经济成分的不断加大，使集体土地的生产功能和社会功能进一步提升。可持续发展要求既要保护耕地和农民利益，又要保障经济发展对建设用地的需求。土地征用制度产生的社会经济条件已经发生了深刻变化，迫切需要建立一个法制健全、程序公开、合理补偿、快速高效的征地制度，以适应不断发展的需要³。因此，如何改革现行地方政府土地征用制度，做好失地农民安置工作将关系到我国经济发展和社会稳定，对征地制度改革的探讨，不仅具有重大的理论意义，而且具有明显的政策效应和实践价值。

改革开放以来，温州经济得到快速发展，从目前阶段的中国国情来看，任何一个地区的发展都离不开城市化、工业化的发展，而工业化和城市化的推进又是

¹陈英旭. 改革土地征用制度迫在眉睫[N]. 光明日报, 2003, 05 (15).

²土地征用补偿及失地农民安置问题研究[D]. 吉林大学, 2007.

³吴斌. 征地制度改革探讨[J]. 国土资源导刊, 2005, 04.

以大量农民贡献自身赖以生存的土地为代价的。我国形成于计划经济时代的土地征用制度，在城市化快速发展的今天暴露出了很多问题，甚至会影响到农村的社会稳定，这个问题必须引起我们各级政府的高度重视。因此，制度改革迫在眉睫。为此系统地研究城市化进程中的土地征用制度问题，不仅有理论上的价值，更有现实的意义。作为这种现实的需要，土地征用制度创新引起了学术界和社会各界的普遍关注。许多学者围绕土地征用制度改革问题提出了一系列观点，笔者认为有必要了解城市化进程中的土地征用制度变革并总结其研究成果，以明确进一步改革的方向¹。

¹曾磊, 马素华. 城市化进程中的土地征用制度创新研究进展[J]. 中国发展观察, 2006, 01.

二、土地征用制度的发展以及相关理论

土地作为一种特殊的资源，其具有有限性，稀缺性和不可替代性，正是这些特性使其在被国家征用过程中引发诸多矛盾。征地制度是土地所有权在国家和农民集体之间的转移，是指国家为了社会公共利益的需要，按照法律规定的批准权限和程序批准，行使国家行政征地权，将农民集体所有土地收归国家所有的制度。而征地制度作为土地管理制度的重要组成部分，如何与社会政治、经济相适应，是各国政府面临的一项重要难题。

（一）土地征用制度的变迁与历史沿革

某一时期的土地制度总是与其在那一个阶段的社会经济形态紧密相联的，生产力发展的不同时期也要求社会建立与其相适应的土地制度。而土地制度的核心便是土地所有制。我国现行宪法规定土地所有权为两种，即农村集体土地所有权和城镇国有土地所有权，国家为了公共利益的需要，可以通过土地征用将集体土地所有权变为国有土地所有权，而这种流动性是单向的、是不可逆的，因此，土地征用制度成为了我国土地所有权流动的唯一方式¹。

1. 土地农民私有时期（1950年-1957年）

建国后，最早涉及土地征用的法规是中央人民政府政务院于1950年6月24日颁布的《铁路留用土地办法》，其第5条规定：“铁路因建设关系，原有土地不敷应用或有新设施需要土地时，交路政局通过地方政府收买或征购之。”²1950年11月20日公布的《城市郊区土地改革条例》中首次提到了“征用”和“补偿”，其第14条规定：“国家为市政建设及其它需要征用私人所有的农业土地时，须以适当代价，或以相等之国有土地调换之。并对其在该项土地上的生产投资及其他损失，应与公平合理的补偿。”³新中国成立以来第一部比较完整的关于土地征用的法规是1953年通过的《关于国家建设征用土地办法》，该《办法》规定：“凡兴建国防工程、厂矿、铁路、交通、水利工程、市政建设及其他经济、文化建设

¹冯吕中. 我国征地制度变迁[J]. 中国土地, 2001, 09.

²铁路留用土地办法[Z]. 中央政府政务院, 1950.

³城市郊区土地改革条例[Z]. 中央政府政务院, 1950.

等所需用之土地，均依本办法征用之。”“农民耕种的土地被征用后，当地人民政府必须协助解决其继续生产所需之土地或协助其转业，不得使其流离失所。用地单位亦应协同政府劳动部门和工会在条件许可的范围内，尽可能吸收其参加工作。”“被征用土地的补偿费，在农村中应由当地人民政府会同用地单位、农民协会及土地原所有人(或原使用人)或由原所有人(或原使用人)推出之代表评议商定之。一般土地以其最近三年至五年产量的总值为标准，特殊土地得酌情变通处理之。”1954年通过的《中华人民共和国宪法》第13条规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行收购、征用或收归国有。”从此，我国的土地征用有了宪法保障。

2. 土地集体所有时期（1958年—1964年）

1958年1月6日，在对1953年《关于国家建设征用土地办法》修改的基础上，国务院颁布了《国家建设征用土地办法》，其第7条规定：“对于征用土地的补偿费，由当地人民委员会会同用地单位和被征用土地者共同评定。”另外第8条中规定“被征用土地的补偿费或者补助费以及土地上房屋、水井、树木等附着物和农作物的补偿费，都由用地单位支付。征用农业生产合作社的土地，土地补偿费或者补助费发给合作社；征用私有的土地，补偿费或者补助费发给该土地所有人。土地上的附着物和农作物，属于农业生产合作社的，补偿费发给合作社；属于私有的，补偿费发给所有人¹”。1964年国务院下达通知限制征地审批，要求各建设单位将早征迟用、多征少用和征而未用的土地，退还给生产队耕种。

3. 改革开放以后（1982年至今）

1982年国务院颁布并施行了《国家建设征用土地条例》，该条例是针对土地征用而颁布的法规，从规范化、法制化和应用化角度出发，制定了一系列土地征用规则并且部分原则沿用至今。其第4条规定“国家建设征用土地，凡符合本条例规定的，被征用社队的干部和群众应当服从国家需要，不得阻挠和妨碍”，该规定指出了征地的国家强制性；第5条规定“征用的土地，所有权属于国家，用地单位只有使用权”，该规定明确了土地的两权分离；第9条、第10条规定：“征用土地的补偿费用包括土地补偿费、青苗补偿费、附着物补偿费和农业人口安置补助费。征用耕地的补偿标准为该耕地年产值的3至6倍，安置补助费为耕地年产值的2至3倍，但最高不能超过年产值的10倍，土地补偿费和安置补助费的总和不能超过被征耕地年产值的20倍。”该规定首次明确规定了征用土地的补偿

1. 国家建设征用土地办法[D]. 国务院, 1953.

费内容，第一次提出安置补偿费，并且提高了补偿标准。1986年在全国人大常委会第十六次会议上，制定并通过了《中华人民共和国土地管理法》，该法案是以1982年的《国家建设征用土地条例》为基础，并结合以往的土地法律法规和具体的土地管理经验，将土地管理上升到法律高度。1990年国务院颁布了《中华人民共和国国有土地使用权出让转让暂行条例》，1994年颁布了《中华人民共和国城市房地产管理法》，1998年第九届全国人民代表大会常务委员会议第四次对1986年《土地管理法》进行了大规模修订，提高了征地补偿标准，加强了建设用地审批力度，提出了严格保护耕地和占补平衡的制度。新《土地管理法》颁布后，国务院在同期又出台了与之配套的《中华人民共和国土地管理法实施条例》。2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》，根据《宪法》修正案第四条：将宪法第十条第三款修改为：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿。”自此，我国从宪法高度明确了土地征用补偿制度。2004年发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定打破了土地征用补偿最高标准不得超过30倍的上限。可见我国现行的征地补偿标准与城市化发展中土地未来的潜在收益或市场价格水平相去很远，并不能体现土地的最高最佳用途¹。2006年国务院发布的《关于加强土地调控有关规定的通知》规定：“征地补偿安置必须以确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障为原则。切实做好被征地农民的就业培训和社会保障工作，这也是安置工作的长远大计。被征地农民的社会保障费用，按有关规定纳入征地补偿安置费用，不足部分由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决。社会保障费用不落实的不得批准征地。”该规定强化了政府对失地农民的就业培训和社会保障职责²。然而在实际操作过程中，有些地方补偿标准很难达到法律所规定的要求³。陈泉生认为：我国土地征用采用的是不完全补偿原则，即依财产权的社会义务可以有偿使用，补偿范围窄，标准低，难以维持失地者原有的生活水平⁴。2008年11月12日中共十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》规定：“允许农民流转土地承包权，赋予农民更充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长远不变。”

¹黄祖辉，汪晖. 城市发展中的土地制度研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2002.

²关于加强土地调控有关规定的通知[Z]. 国务院. 2006.

³王勇. 改革现行征地制度，还利于民[J]. 黑龙江工程学院学报. 2002, 16(3).

⁴陈泉生. 论土地征用之补偿[J]. 法律科学, 1994, 05.

（二）浙江温州土地征用制度的变迁与机构设置

在国家政策背景下，浙江为了做到与国家法律法规相配套，1983年，浙江省人大通过了《浙江省城乡建设用地办法》，并把它作为浙江省土地征用及管理的基本管理办法来实施。2000年7月，为了适应新形势下的经济体制和社会情况，浙江省又通过了《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》，该办法是在已有的法律法规基础上加以完善的，该办法自出台之日起一直沿用至今。浙江省政府先后出台众多政策来完善土地征用制度，其中最为重要的是，2002年发出的《关于加强和改进土地征用工作的通知》（浙政发[2002]27号），该文件明确要求提高征用耕地年产值标准，推行片区综合价，增加农民征地补偿；注重对失地农民的安置工作。同时规定各地要在2004年以前建立被征地农民社会保障制度。2004年5月，浙江省劳动和社会保障等五个厅联合签发《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》，该意见对建立被征地农民基本生活保障制度提出了具体的指导意见，这标志着土地的补偿制度与建立社会保障体系正式挂钩。

温州是改革开放的前沿阵地，依托国家和省级的相关土地征用的政策及办法，温州市政府先后出台了五个有关土地征用的配套政策文件。即1984年的《关于城市建设征用土地的几个问题的通知》（温政发[1984]145号）、1988年的《温州市区国家建设征用土地补偿费和安置补助费等问题的规定》（温政发[1988]30号）、1994年的《温州市区国家建设用地土地补偿和劳力安置的规定》（温政发[1994]47号）、1999年的《温州市鹿城龙湾区征用土地补偿标准暂行规定》（温政发[1999]133号）、2003年的《温州市市区征用农民集体所有土地管理办法》（温州市人民政府第69号令）和2008年的《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》（温政发[2008]101号）

此外对相应政府机构也做出了相应的调整，在改革开放之初的1984年10月，温州市人民政府组建了“城市建设征地拆迁办公室”，该机构专门负责办理城市规划区内各项建设用地的选址、划拨、征用和房屋拆迁的审批工作，并统一管理规划区内的国有土地。但集体土地征用审批仍然由市农业局负责。建设项目则由国家统一确定，国家统一拨付征用土地费，县、市人民政府负责组织具体征用工作，包干使用征地费，这标志统一征地的时代由此开始。1986年，我们国家土地管理局正式成立，同时于1987年11月，温州市土地管理局组建，农用地转为建设用地的审批工作由市农业局划转市土地管理局。1998年8月全国人大常委会通过了新的《土地管理法》，原国家土地管理局撤销，国土资源部正式挂牌成立，国土资源部耕地保护司专设了土地征用处，直接专项管理全国征地工作。2000年温州机构改革，矿产管理局与土地管理局合并，成立国土资源局，2004

年8月，全省国土资源系统实行省以下垂直管理。

（三）土地征用制度的现行框架

1. 征地目的

1954年的《宪法》在借鉴其他国家的立法经验基础上，在第13条就征地作了相关规定，即国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。又经过几次的修改，增加了第10条第3款的国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用的规定。之后政务院在1950年又出台了《城市郊区土地改革条例》，其中的第14条规定，国家为市政建设及其他需要征用私人所有的农业土地时，须给以适当代价，或以相等之国有土地调换之。对耕种该项土地的农民办应给以适当的安置，并对其在该项土地上的生产投资（如凿井、植树等）及其他损失，予以公平合理的补偿。在1953年的《国家建设征用土地办法》中又提出了：国家建设征用土地，既应该根据国家建设的实际需要，保证国家建设所必需的土地，又应该照顾当地人民的切身利益，必须对被征用土地者的生产和生活有妥善的安置。如果对被征用土地者一时无法安置，应该等待安置妥善后再行征用，或者另行择地征用，并且将土地征用的范围限定在国家兴建厂矿、铁路、交通、水利、国防等工程，进行文化教育卫生建设、市政建设和其他建设，需要征用土地的情况下。1982年国务院在该办法的基础上出台了《国家建设征用土地条例》，其中第2条的规定将征地范围限定在“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业”的情况下。1986年我国颁布实施的《土地管理法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”

2. 征地程序

根据《土地管理法实施条例》，征用土地一般是按照下列工作程序办理的。

具体建设项目需要占用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地的，按照下列规定办理：

（一）建设项目可行性研究论证时，由土地行政主管部门对建设项目用地有关事项进行审查，提出建设项目用地预审报告；可行性研究报告报批时，必须附具土地行政主管部门出具的建设项目用地预审报告。

（二）建设单位持建设项目的有关批准文件，向市、县人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请，由市、县人民政府土地行政主管部门审查，拟订供地

方案，报市、县人民政府批准；需要上级人民政府批准的；应当报上级人民政府批准。

（三）供地方案经批准后，由市、县人民政府向建设单位颁发建设用地批准书。有偿使用国有土地的，由市、县人民政府土地行政主管部门与土地使用者签订国有土地有偿使用合同；划拨使用国有土地的，由市、县人民政府土地行政主管部门向土地使用者核发国有土地划拨决定书。

（四）土地使用者应当依法申请土地登记。通过招标、拍卖方式提供国有建设用地使用权的，由市、县人民政府土地行政主管部门会同有关部门拟订方案，报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施，并与土地使用者签订土地有偿使用合同。土地使用者应当依法申请土地登记。

具体建设项目需要占用土地利用总体规划确定的国有未利用地的，按照省、自治区、直辖市的规定办理；但是，国家重点建设项目、军事设施和跨省、自治区、直辖市行政区域的建设项目以及国务院规定的其他建设项目用地，应当报国务院批准。

征用土地方案经依法批准后，由被征用土地所在地的市、县人民政府组织实施，并将批准征地机关、批准文号、征用土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等，在被征用土地所在地的乡（镇）、村予以公告。被征用土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内，持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征用土地方案，会同有关部门拟订征地补偿、安置方案，在被征用土地所在地的乡（镇）、村予以公告，听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。

建设用地批准后直至颁发土地使用权证书之前，应进行跟踪和管理，其主要任务是：一是会同有关部门落实安置措施；二是督促被征地单位按期移交土地；三是处理征地过程中的各种争议；四是填写征地结案报告。

3. 征地补偿

随着征用土地的逐渐增多，失地农民的数量也呈现逐年上升的趋势，对此，温州市建立了一系列的失地农民安置办法。温州市被征地农民的安置工作从最初的招工安置逐步向货币安置过渡，市人民政府通过货币、住宅用房安置指标、基本生活保障、农转非等途径，对被征收集体所有土地的农民实行补偿和安置。

一是关于补偿安置费用方面的规定。温州市区土地以黄海标高为界划分为两类区片，黄海标高10米以下为一类区片，黄海标高10米以上为二类区片。统一年产值标准确定为每亩0.2万元。采取区片综合补偿标准，根据不同区片，区别被征地前的不同地类，给予不同补偿并实行统一年产值标准。补偿安置费用市区土地以黄海标高为界划分为两类区片，黄海标高10米以下为一类区片，黄海标高10米以上为二类区片。统一年产值标准确定为每亩0.2万元。采取区片综合补偿标准，根据不同区片，区别被征地前的不同地类，给予不同补偿并实行统一年产值标准。如：

土地补偿费。1. 征收农用地的，一类区片农用地、二类区片耕地为统一年产值标准的10倍，二类区片其他农用地为统一年产值标准的7倍。征收蔬菜地的，每亩增加支付土地补偿费1万元。征收建设用地的，地上有建筑物或者构筑物（垂直投影面积），为统一年产值标准的8倍，地上无建筑物的，按同类区片耕地标准予以补偿。征收未利用地的，按照同类区片耕地标准的50%补偿。

安置补助费。1. 征收农用地的，一类区片农用地、二类区片耕地为统一年产值标准的20倍，二类区片其他农用地为统一年产值标准的8倍。征收蔬菜地的，每亩增加支付安置补助费1.4万元。2. 征收建设用地、未利用地的，不予安置补助。

青苗补偿费。被征收土地青苗补偿费以当季作物的产值计算，无青苗不补偿。其补偿标准为：蔬菜地每亩0.12万元。水稻田每亩0.08万元，旱地每亩0.06万元。柑桔园，盛果柑每棵50—80元，始果柑、衰退柑每棵30—60元，幼柑每棵5—40元。桔树按柑树标准加一倍计算。如按种植面积计算的，柑树每亩最高不超过130株，桔树每亩最高不超过70株。其他果园另外参照处理。

同时规定征收土地各项补偿费分配使用原则：1、土地补偿费归农村集体经济组织所有。2、安置补助费应当专款专用，不得挪作他用。需要安置的人员由农村集体经济组织或者村民委员会安置的，安置补助费支付给农村集体经济组织或者村民委员会，由农村集体经济组织或者村民委员会管理和使用。不需要统一安置的，安置补助费发放给安置人员个人。3、地上附着物的补偿、青苗补偿费、林木补偿费归地上附着物和青苗、林木的所有者所有。4、征地现场处理包干费用于被征收土地单位处理承包户零星漏项补偿和工作费用。

二是关于住宅用房安置指标方面的规定。征收一类区片农用地和二类区片耕地，每亩核给农村集体经济组织或者村民委员会建筑面积60平方米的住宅用房安置指标。住宅用房的选址有详细规划覆盖的，按规划确定用地面积；没有详细规划覆盖的，按1.5的容积率换算用地面积。建立农村集体经济组织或者村民委员会住宅用房安置指标台账。住宅用房安置指标在2000平方米以上的，可

以单独选址建设，不足2000平方米的，应当与本乡镇（街道）内的其他村合并使用或者与其他建设单位、建设项目联合开发建设。住宅用房安置指标由村民会议或者村民代表会议讨论决定，可以采取以下方式处置1、有偿调剂；2、由市人民政府有偿收回；3、由农村集体经济组织或者村民委员会自行开发建设或者委托代建。

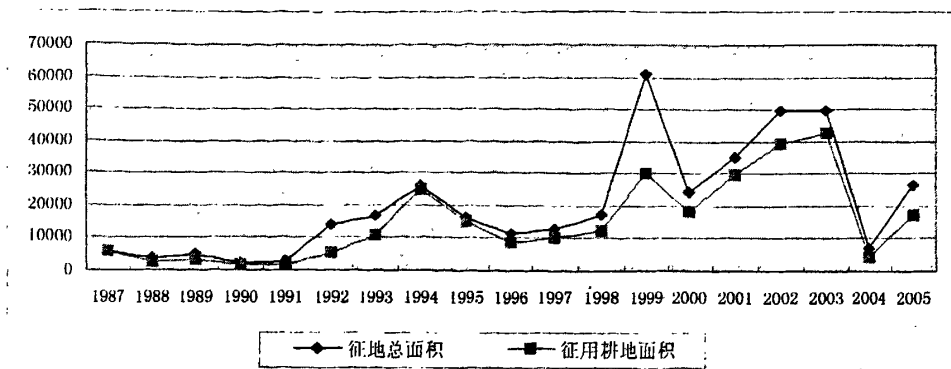
三是关于被征地农民基本生活保障方面的规定。征地批准当年年满16周岁的被征地农民可以纳入被征地农民基本生活保障。设立被征地农民基本生活保障专项资金。专项资金按征地面积每亩12万元缴纳，列入征地成本，由市人民政府统一筹集，统筹使用。缴纳标准可根据社会、经济发展水平适时予以调整。出让、租赁和作价出资或者入股的土地，专项资金由财政部门从土地出让金、租金和股份收益中给予保障。划拨的土地，在征地补偿安置方案批准之前，由用地单位将专项资金直接缴入被征地农民基本生活保障资金财政专户。农村集体经济组织或者村民委员会的安置用地，在征地补偿安置方案批准之前，由农村集体经济组织或者村民委员会将专项资金直接缴入被征地农民基本生活保障资金财政专户。

土地征收报批前，市国土资源部门根据被征耕地面积、“人土比”和16周岁以上在册农业人口所占比例核定参加被征地农民基本生活保障的人数。土地征收批准后，被征地农村集体经济组织或者村民委员会根据市国土资源部门核定的参加基本生活保障人数和拟参保人员的申请，确定被征地农民参加基本生活保障对象名单，经审核、公示，无异议后，由市劳动保障部门建立被征地农民基本生活保障个人档案，参保人年满规定年龄后，按月领取基本生活保障金。

（四）温州土地征用现状分析

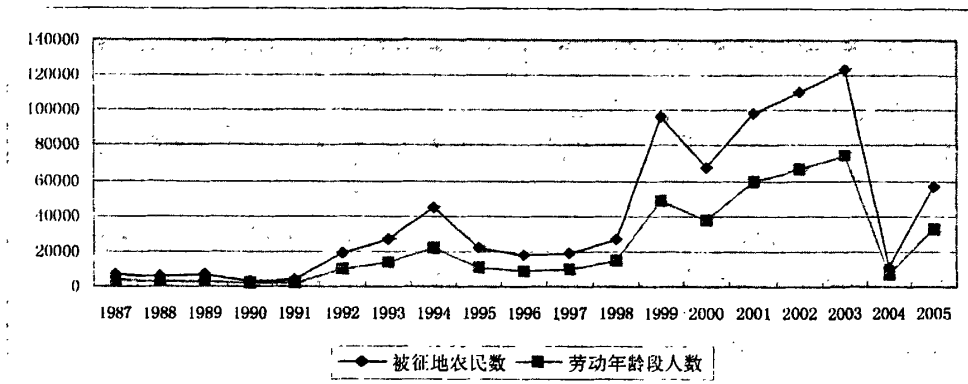
1. 温州土地征用基本概况

1987年以来，温州市共经依法批准征用农民集体土地总面积38.66万亩，其中耕地28.2927万亩，涉及被征地农民76.49万人，其中劳动年龄段42.84万人。从时间上来分析，新土地法出台前，12年里共征用集体土地133600亩，被征地农民203200人，年均征地11100亩，年均失地农民为16900人；新土地法出台后，7年共征用集体土地252900亩，被征地农民561800人，年均征地36100亩，是前者的3.24倍，年均失地农民80200人，是前者的4.74倍。



温图 2.1 温州市历年征地面积

资料来源：温州市国土资源局



温图 2.2 温州市历年被征地农民人数

资料来源：温州市国土资源局

2. 温州现行征地安置的政策

温州现行征地安置办法纲要对被征地农民的安置，温州政府采取以货币补偿、留地安置、基本生活保障为主的三种途径，辅助以其他社会保障手段，具体地执行标准参照《温州市市区征用农民集体所有土地管理办法》和《关于深化完善市区被征地农民社会保障工作的通知》。这三种方法的灵活配套使用构成了当前温州的主要征地安置补偿机制。

一是货币补偿机制。由于征用的土地地段、类别的不同也决定了该土地价值的高低，为此征地补偿也是分地段、分地类，按年产值法定倍数给予补偿。温州市的具体操作是以乡镇为单位，然后根据当地经济发展水平以及区位因素，将其划分成三类地段。

二是留地安置机制。留地安置机制是一项比较长远而且具有发展性的安置政策，采取按征用耕地面积的一定比例，给予被征地村一定数量的安置用地用以鼓

励和支持被征地村兴办企业。这不但能促进顺利地完成安置工作,而且可以对当地的经济发展到起到积极的促进作用,还可以解决一部分的劳动力就业问题,对稳定当地的社会秩序也能起到良好的效果。

三是基本生活保障机制。在市区,土地二次承包后年满 16 周岁的农民,可以纳入农民社保。缴费标准由被征地农民自主选择,分为三档:第一档是 5.1 万元;第二档是 4.5 万元;三档是 3.9 万元。60 周岁以后相对应享受的保障金待遇以每月为单位分别:第一档 340 元,第二档 300 元,第三档 260 元。安置所需资金则由政府、村集体、个人按 3:4:3 的比例共筹资金。经济困难的村集体或个人之间允许协商并相应调整各自承担的比例,政府统一按相应档次缴费标准的 30% 出资,如果两者共同出资达不到三档缴费标准 70% 的,根据其所缴的费用与三档应缴的费用,按比例享受保障金待遇。超过 60 周岁的参保对象,其缴费标准根据其年龄相应减少。劳动保障部门统一为被征地农民建立了基本生活保障个人专户,个人专户由个人和村集体缴纳的资金组成,同时个人专户按同期城乡居民一年期储蓄存款利率计息。政府出资部分划入基本生活保障社会统筹基金和风险准备金专户,不计入个人专户¹。

(五) 土地征用制度的相关理论

1. 土地制度理论

土地制度是一切社会形态中最重要、最基本的制度,它对—个国家—定时期的上层建筑起着决定性的作用。土地政策是土地制度得以实行的措施体系或行为准则。土地制度是指在特定的社会经济条件下土地关系的总称,它包括土地所有制、土地使用制和土地管理制度。土地所有制是指人们在—定社会条件下拥有土地的经济形式。它是整个土地制度的核心,是土地关系的基础。土地所有权是土地所有制的法律体现形式。土地所有制是社会制度的根本制度之一。土地所有制作为社会生产关系的组成部分,是由社会生产方式所决定的。而社会生产方式归根到底是由生产力的状况决定的。因此,不同的土地所有制,最终也是由生产力状况所决定的。土地使用制是对土地使用的程序、条件和形式的规定,是土地制度的另一个重要组成部分。土地使用权是土地使用制度的法律体现形式。在整个土地制度中,土地所有制决定着土地使用制。土地使用制不仅是土地所有制的反映和体现,而且也是实现和巩固土地所有制的一种形式和手段。土地管理制度,是国家对全国(或某—区域)的土地,在宏观上进行管理、监督和调控的制度、机制和手段的综合,它由中央和各级地方政府实施。

¹孙民. 被征地农民安置问题的研究[D]. 同济大学, 2007

2. 地租地价理论

地租是直接生产者在农业（或其他产业）中所创造的生产物被土地所有者占有的部分，是土地所有权借以实现的经济形式。后一句是一切形式地租的共同点。根据地租产生的原因和条件，马克思把资本主义地租分为级差地租和绝对地租两种基本形式。此外，还有垄断地租、矿山地租、建筑地段地租等形式。资产阶级经济学对地租有两个方面的定义，按照定义把地租分为契约地租（商业地租）和经济地租（理论地租）两类。近代西方经济学扩充了地租概念，将其分为广义地租和狭义地租。资本主义地租以土地私有制为前提，是土地所有者凭借土地所有权不劳而获的收入，其特点在于土地所有权和使用权的分离。级差地租指租用较优土地所获得的归土地所有者所占有的超额利润。它和土地等级相联系。分析级差地租的前提假设。级差地租形成的自然条件、原因和源泉。级差地租按形成基础不同，马克思把级差地租分为两种形式：级差地租 I 和级差地租 II。绝对地租是指土地所有者凭借土地所有权垄断所获得的地租。产生原因是土地所有权垄断。它的实质和来源同样是农业工人创造的剩余价值。垄断地租由产品的垄断价格带来的超额利润而转化成的地租，它来自社会其他部门工人创造的价值。矿山地租指工业资本家为取得采掘地下矿藏财富的权利而向土地所有者支付的地租。同样含级差地租和绝对地租。

3. 土地产权理论

土地产权是指权利人在其权利存在的土地上，为实现其利用土地的目的，分别依法行使其权利时对土地的用益、流转、管理权。土地产权是指存在于土地之上的排他性完全权利，包括土地所有权、土地使用权、土地租赁权、土地抵押权、土地继承权、地役权等多项权利。土地产权指存在于土地之中的排他性完全权利，是有关土地财产的一切权利的总和。是一个权利束，包括土地所有权、使用权、租赁权、抵押权、继承权、地役权等。

从现行的土地征用制度看，我们的制度中存在着诸如：集体土地产权主体界定不清、集体土地产权不完备等问题，造成这些问题的原因在于，1982年的《宪法》只对土地的所有权做出了笼统的规定，而对所有权之外的土地产权未予说明。法律的混乱造成了城市土地的所有制只在字面有意义，而实际占有土地的部门、单位、个人变成了国有土地的最后收益人，标志着城市土地国有产权的残缺甚至完全丧失。直到1988年全国人大才对此做出了反应。1988年的《宪法修正案》在有关土地的条文中，增加了“土地使用权可以按照法律的规定转让”的内容。1990年国务院颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条

例》进一步明确了城镇国有土地使用权的独立经济权利地位并可以在有效期限内出售、交换、赠与、出租和用于抵押，才真正形成了现在的城市国有土地产权制度的大致框架。在实际的征地制度改革中，我们应该以马克思的产权理论为理论基础，同时借鉴西方的产权理论，切实地明确农用地产权主体并赋予农民完整的产权功能，使农民在土地征用中依法行使自己的权利，维护自身经济利益。

三、温州地方政府土地征用制度存在的问题及影响

(一) 温州地方政府土地征用制度存在的问题

1. 制度环境问题

(1) 产权制度方面

《中华人民共和国宪法》第 10 条规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有，宅基地和自留地也属于集体所有。”《土地管理法》第 10 条规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”由此可见，村民委员会或乡(镇)人民政府或农户都不是集体土地所有权的主体，这样就造成了农村土地所有权主体的虚位。因为根据我国《村民委员会组织法》等法律的规定，无论是村民小组还是村委会都不可能成为农村集体土地的所有者。在法律上还没有使用农村土地所有权的概念时，如何界定“集体”就成为一个困境。¹

(2) 社会保障方面

在社会保障方面，留地安置是温州主要的对征地农民实行的政策。虽然留地安置政策在温州实行比较早，初期阶段确实对被征地农民的生活安置起到积极作用，并促进了相当一部分地区的二、三产业的蓬勃发展，还曾经一度被作为一条经验进行宣传和推广。但随着经济形势的发展，该政策的负面效应也逐渐显现。而温州是一个经济发展较快的地方，这种机制的负面影响也表现的较为突出和明显：

一是安置用地实际落实不到位。造成这个结果的原因很多，主要还是因为前几年安置用地与被征地项目没有做到同安排，同落实，在建设项目征地时，就给被征地村委会返还了全部用地指标，然后再根据被征地村集体的需要向当地政府申请用地手续。由于受土地利用规划及农转用指标的限制，安置用地选址和用地手续是很难落实的。从 1999 年到 2005 年，温州市的安置用地实际到位率只有 57.4%。²

¹ 邹爱勇. 我国土地产权制度:问题与变革[J]. 法制与社会, 2008.07(中).

² 孙民. 被征地农民安置问题的研究[D]. 同济大学, 2007.

二是安置用地没有产生实际的价值，闲置率比较高。造成这个结果主要还是由于被征地农民对安置用地政策认识不到位，利益短期化倾向严重，缺乏长远的打算。大部分被征地农民都要求以货币形式直接分配到户，以至于村集体组织的产业得不到发展壮大。

三是开发形式比较单一，使得安置用地无法发挥其应有的效益。现在温州的征地二产返回用地主要是建标准厂房出租，三产返回用地则基本上是建村民安置房或商品房开发，有悖于政府“鼓励和支持被征地村，兴办二三产业，安排农民就业”的初衷。其缺陷就是不能为农民提供可靠而又长久的养老保障，而且容易出现“城中村”现象，影响城镇总体规划¹。

四是私下流转现象的存在影响了安置用地的使用开发。近年来安置留地指标进行私下流转的现象比较普遍，其中以房开公司收购三产返回指标搞商品房开发尤其普遍，更有用地单位为了使自己的项目进展顺利，出高价收购返回用地指标，造成了农村土地流转不是很透明、随意性大、欠规范，这种情况的存在使腐败有了滋生的土壤，也使村民与村干部产生了严重对立，这既不利于土地安置工作的开展，也不利于社会的稳定。

五是安置用地审批程序烦琐，审批困难重重。安置用地政策实施的同时就无形中增加了新增建设用地的需求，这形成了一个矛盾的对立。但是国家要求控制新增的建设用地量，每年给出的农转用土地使用指标也呈现逐年减少的趋势，再加上温州安置用地政策的供地方式是协议出让而且出让金是减免的，这与国务院有关文件规定的经营性用地和工业用地要实行招标、拍卖、挂牌的政策略为不符。综上所述，安置用地的审批势必越来越困难，中间的利益牵涉也越来越复杂。

（3）法律法规方面

现行法律没有对征用土地的过程中的程序进行监督的法律条款，在实际操作中征地工作程序完全由地方政府一方操作，未建立征地听证制度和相应的监督机构。征地程序的不透明，被征地农民没有知情权，往往是造成在征用土地过程中滋生地方政府与被征地农民之间矛盾的主要因素。

2. 制度本身问题

（1）征地目的抽象，范围不清

虽然《中华人民共和国宪法》和《土地管理法》都规定了：“国家为了公共利益需要，可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿。”都明确规定了土地征用的目的仅限于“公共利益”，然而，《土地管理法实施条例》第17条

¹张靖,张军连,张凤荣.留地安置所引发的思考[J].国土资源,2003,09.

却规定,国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业,可以征用集体所有的土地。《土地管理法》第5章“建设用地”部分,规定了“任何单位和个人进行建设,需要使用地,可以征用土地”。此种实际上没有限制建设用地的公共用途,这不仅导致了与宪法和土地管理法的总则所要求的公共利益相悖,而且就建设用地而言,不仅仅限于公共利益的情形,还包括非公益性质的工商业用地,从土地利用的目的方面划分,建设用地包括营利目的和非营利目的,直接导致了许多征地项目都假借“公共利益”之名,而行私人利益“之事”。所以,依照我国现行土地征用制度运作,为公共利益从事建设所需土地要征用土地,同时为满足经营主体的一般营利需要理应通过市场实行获得土地也被纳入了土地征用的范围。¹另一方面就《土地管理法》所规定的“经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业”来看,文化、国防建设和兴办社会公共事业与公共利益的目的有着明显的关系,不过,经济活动是否能够属于社会公共利益却不易判断,虽然经济活动可能间接涉及社会公共利益,但其直接目的是否就是为了社会公共利益并不能完全肯定,起码经济活动的非商事性质就首先难以肯定,所以经济活动不应该被征纳入社会公益的范畴。²

(2) 征地程序不合理

在实际征地过程中,地方政府一般代表用地单位去征地,实际用地单位与农民个人没有协商通道。此外地方政府所做的公告也只是所征地的面积以及所给农民集体的补偿,农民在实际征地过程中没有话语权,在利益受到损失的条件也没有专门利益诉求机制,只能通过上访。严重侵害了被征地农民的知情权、参与权和申诉权,是对农民合法权益的剥夺。

(3) 征地补偿机制滞后

一是征地补偿标准低,补偿范围小。征地补偿标准是被征用耕地前三年内平均产值的6—10倍,补偿总额不得超过30倍。在市场经济大环境下以平均产值作为补偿的标准显然是缺乏合理性的,也是不利于市场在资源配置中的基础性作用。此外根据《土地管理法》规定征地补偿范围主要包括:土地补偿费、劳力安置补偿费、地上附着物和青苗补偿费。补偿范围仅限于与土地联系的部分损失,没有考虑到土地被征用后,土地用途改变而导致土地价值增值的那部分。

二是征地补偿分配不合理,补偿费用截留现象严重。根据有关资料,因土地征用的收益分配中,各地方政府大约得60%—70%,村一级集体经济组织得25%—30%,农民只得5%—10%。³征地补偿分配严重不合理,造成农民利益流失

¹郭洁.土地征用若干民事法律问题研究[J].社会科学辑刊,2001.02.

²费安玲.对不动产征收的合法思考[J].政法论坛,2003.01.

³邱爽.我国征地制度的公共选择理论解析[J].云南社会科学,2007,06.

严重。此外由于集体土地所有权主体模糊，征地补偿费乡村截留多，农民实得少。地方政府一般不直接面对农民个人，而是村、乡一级。

三是货币补偿使用过程中的不合理因素。货币安置机制作为主要安置手段，在一定程度上满足了失地农民急需现金消费的需求，但货币补偿标准相对较低，鲍海君、吴次芳等认为：征地过程中，补偿和安置费没有合理分配、利用，缺乏必要的社会监督机制，如果以成本价（征地价加上地方各级政府收取的各类费用）为 100，则拥有集体土地使用权的农民只得 5%-10%，拥有集体土地所用权的村级集体经济组织得 25%-30%，60%-70%为政府及各部门所得，而从成本价到出让价之间所生成的土地资本巨额增值收益，则大部分被中间商或地方政府所获取¹。再加上失地农民对补偿安置费使用不当，很难改善失地人群当前的生活质量。根据以前的问卷调查情况，对安置补助费的使用，农民基本上用于短期的急切消费，甚至产生不良开销，用于发展生产或投资的很少。因此，在若干年后这些失地农民会因为花光所有的征地费而再次陷入贫困。温州曾在 2004 年对征地补偿费落实情况进行了专项检查，发现目前土地补偿费基本上没有实行专款专用，一些村集体因为平日没有固定收入，其基础设施建设、村委会工作支出（如村干部的工资、办公经费、卫生管理等）全在土地补偿费中支付。村财务的管理不善还会造成一部分资金的流失甚至酝酿为不法开销，实质上这笔资金对集体产生的效益并没有能够充分地发挥出来。

3. 制度运行问题

（1）政府角色定位

在政府征用土地过程中，由于征用土地之后用地政府通过土地招投标给用地单位并得到土地出让金，这也导致了政府从原来的从公共利益出发的角色定位发生了错位。在实际操作中，地方政府则往往滥用征地权。由于对“公共利益的需要”没有明确的界定，再加上地方政府在土地征用中的垄断地位，使征地中很大一部分是以盈利性为目的的商业征地行为。而地方政府滥用征地权是导致征用土地目的扩大化的直接原因。

（2）农民权益

在生活无保障方面，由于征地补偿费在现行的物价水平下最多可以用 6 年，而大部分的农民在实际生活中缺乏长远计划，在有限的补偿费用完后，他们很快就会陷入生活困境，连最起码的吃饭问题也难以保障。在就业无保障方面，部分农民失地以后可能找到工作，但在现行的用人制度下，失地农民就业只是临时的，

¹鲍海君, 吴次芳. 论失地农民社会保障体系建设[J], 管理世界, 2002, 10.

随时都有可能失业。有的农民失地以后，背井离乡到外地打工。由于农民的文化素质、知识技能相对较低，他们没有技术特长和年龄优势，加上现在城市就业也非常困难，很难找到合适的工作，即使找到也是一些低声望、低技术含量的职业，社会地位低下，是社会的弱势群体。部分失地农民利用征地补偿费做生意，进行自主创业，但自主创业不但要有市场，有经营头脑，还要承担很大的风险，所以靠这种就业方式就业的为数不多。在养老无保障方面目前农村的社会保障制度没有建立起来，农民还主要是依靠子女养老，农民老了之后，他们仍然有一份土地，子女可以通过耕种父母的土地获得收入来赡养父母。但一旦失去土地，由于子女在就业、收入等方面也存在一定的困难和不稳定性，养老也就出现了困难。

（二）由现行温州土地征用制度问题导致的影响

1. 失地农民失业数量增多

失地农民生存困难首要的原因是就业难，而就业难的原因是多方面的。从社会背景来说，首先与我国长期以来的城市化水平低、城市经济发育不完善有着密切的关系。城市经济学的基本原理告诉我们，必须由充分发展的二、三产业来给脱离土地的人口提供就业机会。我国长期以来走了一条非城市化的工业化之路，没有逐步地、渐渐地、平稳地把富余的农业人口转移到创造财富能力更强的二、三产业中去。城市化滞后带来的各种矛盾，在滞后状态下往往表现得更加隐蔽，而一旦社会转入迅速加速推进期，各种矛盾反而会迅速由隐性转为显性，这种现象可称为城市化滞后后果的滞后暴露。

2. 失地农民生活质量下降

土地征用推进了农村城镇化和生产工业化，其使得城市居民相比农村村民享受了更多改革开放和经济发展所带来的成果，经济的快速发展让城市居民的生活质量大幅度地提高，生活水平发生了质的飞跃，这一切，都离不开失地农民的贡献。然尔，由于失去土地的人群因为安置不当，生活质量不但没有得到明显的改善，还因为失去土地使得其生活变得无所依靠，再加上他们一般都没有掌握一定的谋生技能，造成失地以后的生活质量明显下降。1999年《土地管理法》的出台，成了城村差距被进一步拉大的关键临界点，1999年前后几年中城市居民和农村居民收入形成了鲜明的对比，在这之前农村居民收入向城市居民收入水平慢慢靠近，城村居民之间的差距在慢慢地缩小；但在1999年之后，城市居民收入水平与农村居民收入水平明显拉开距离，且速度有加快的趋势。

1993年至2007年间温州城乡居民收入比较

单位：元/年

年份	城市居民人均可支配收入	全市农民人均可支配收入	城市居民收入是全市农民收入的倍数
1993	4369	1474	2.964
1994	5625	2000	2.813
1995	7507	2801	2.680
1996	8277	3371	2.455
1997	9034	3658	2.470
1998	8968	3833	2.340
1999	10339	4024	2.569
2000	12051	4298	2.804
2001	13200	4683	2.819
2002	14591	5091	2.866
2003	16035	5548	2.890
2004	17727	6202	2.858
2005	19805	6845	2.893
2006	21716	7543	2.879
2007	24002	8591	2.794

资料来源：温州统计年鉴

3. 公共行政管理成本增加

据温州市国土资源局统计，2007年全市被征地农民信访4475件，其中来信3580件，来访890批1593人。这几年温州土地信访件总量一直排在全省第一位。一些地方被征地农民为了使信访的内容引起领导的重视，甚至家家户户集资，托人驻京专门从事信访，从而导致中央政府和各级地方政府花费在处理群众上访上的人力、物力、财力扩大，公共行政管理成本的增加。此外如征地矛盾不能及时解决，导致矛盾激化引发群体性事件，造成社会动荡和实际经济财产损失，则公共行政管理成本是难以计算。

4. 社会不稳定因素增加

土地征用的过程从本质上是损害了被征地农民的自身利益，需要他们拿出自己赖以生存的生活资源，如果再加上安置工作的不力，或者政策、措施的落实不

当，可能会直接激发被征地人群的抗争情绪。当前，征地利益分配机制存在着诸多弊端，农民利益不断受到侵蚀，因而农民不满情绪不断郁积，矛盾不断激化，群体性的越级上访事件时有发生。同时，个别农民因过去因违规被罚款或者计划生育被结扎等种种原因，对政府部门尤其是乡镇政府积怨很深，因此征地固有的矛盾成为了这些人对抗政府的极好借口，甚至这些人还煽动并组织人员冲击乡镇政府，围攻干部，继而殴打公安武警，掀翻车辆，造成了恶劣的社会影响，造成社会不稳定因素。

四、温州地方政府土地征用制度现有弊端的成因分析

（一）制度层面原因

土地产权制度缺陷。现在我国实行的是土地国有权和农民集体所有权制度，《宪法》规定除农民集体所有的土地外都是国家所有权的土地，现在地方政府征用的土地往往都是农民集体所有权的土地。虽然农民享有集体土地，但在征地过程中与地方政府联络的往往是村委会和村干部，由他们去代表村民去与地方政府交涉。而实际过程中，征地成功是否是与这些村委会和村干部的政绩挂钩的，出于自己利益的考虑一般会牺牲集体农民的利益，并与地方政府妥协。从而导致了土地所有权变相转变为村委会和村干部所有。

（二）经济层面原因

土地出让金是地方政府财政收入的主要来源。除了表现为经济方面的收益外，还有政绩方面的。土地征收国有后，用地单位通过缴纳一定的土地出让金获得国有土地一定年限的使用权，用地单位缴纳的包括土地使用权出让金等各项土地有偿使用费中的70%上缴地方财政，30%上缴中央财政。现实生活中城市交通建设，市容市貌建设都需要土地。这也就是政府为什么更乐于征收农民集体土地作为增量土地投入市场的经济原因。在巨大利益的驱动下，政府自然对征地乐此不疲，往往和用地单位达成共谋，想法设法降低征地成本，提高收益。而许多投机开发商也通过种种手段向地方政府官员行贿，大搞权钱交易，使得大量失地农民的权益受到严重损害，大大影响了政府的社会效应。

（三）思想意识层面原因

1. 政府层面

近年来，土地出让金成为地方政府财政收入的主要来源，占比高达60%-70%。¹地方政府对土地财政的过度依赖是造成征地范围扩大根本原因。政府垄断了城镇建设用地的一级市场，人为地造成了征地和供地价格的双轨制，从而刺激了地

¹ <http://sz.house.sina.com.cn/news/2009-03-16/074734570.html>

方政府和相关单位多征多占行为，最大限度地释放了部门竞相获取利益的私欲。随着我国财政体制改革的不断深化，地方政府行政性支出和教育支出的压力越来越大。现阶段我国县级财政基本上属于“吃饭财政”，绝大部分乡、镇、村均不同程度地背上了沉重的债务负担，基层干部的工资发放也难以及时、足额到位。在这种窘境下，要继续维系基层行政机器的正常运转，可供地方政府选择的招数已经不多了，通过土地的“低进高出”方式牟取暴利自然成为地方政府纷纷效仿的做法。

2. 农民层面

伴随着越来越多农民赖以生存和养老的土地流失，依附土地的各种权益也随之流失。在农民非农化过程中，失地农民的利益由于各种原因受到严重侵害，并且没有得到充分补偿和保障，他们成为社会最特殊的弱势群体。其主要表现在：首先，农民对征地的前期工作参与不够，对征地、工程建设没有发言权和知情权，被征地农民对不合理的征地补偿安置方案缺乏控制权，由于“信息的不对称性”，缺少民主程序、缺乏透明度；其次在征用过程中，一些乡镇或村委会在征用农村集体土地前宣传力度不够，造成一般农民对征地工作，程序流程不清楚；再次，在补偿费用的分配机制上，农村集体经济组织甚至乡村干部起着决定性作用，被安置的农户的个人利益往往得不到保证，一些地方政府和单位甚至截留、扣缴农民的补偿安置费用；最后，在被征地农民的安置上，只部分满足了对生产功能的补偿，社会保障功能的补偿严重不足，使得失地农民成为种田无地，就业无岗，低保五份的“三无农民”。¹

¹孙民. 被征地农民安置问题的研究[D]. 同济大学, 2007

五、完善温州土地征用制度的对策

(一) 完善土地管理法律法规

1. 明确公共利益的特征，严格控制征地权

华南农业大学经济管理学院傅晓在《“公共利益”的界定及征地制度改革建议》一文中指出“公共利益”或叫“公益”，是有关社会公众的福祉和利益，或指属于社会的、公有公用的利益。它既区别于社会成员个体的利益，也不是社会个体成员利益的简单加总，而是全体社会成员利益的综合体。也有学者指出：公共利益是指在特定社会条件下，能够满足作为共同体的人类的生存、享受、发展的共同需要等公共需要的各种资源和条件的总和。而在一个不断变迁的社会里，某些公共利益的界定必须考虑其特定时期的经济、社会、文化、政治等各种因素。中国在改革开放之前，公共利益的最初需要是指新中国公共工程建设需要，到了20世纪末21世纪初，公共利益的需要就扩大到社会经济生活的各个领域，不但指传统意义上的建设需要，还要满足人民大众的基本权益，经济建设，以及行政主体执行公务和政府进行宏观调控的需要。

所以公共利益的基本特征是：(1) 公共收益性。(2) 公开参与性。只有在这些前提下公共利益才能最大限度代表更多广大人民群众的根本利益，在尽可能低限度损害少数群体的利益基础上能给多数公众在生活生产中带来实际的效益。

2. 细化征用土地的范围和用途

国土资源部对16省(区、市)调查的结果显示，2000年至2001年两年时间共批准用地327万亩，其中247万亩建设用地通过征地取得，占总用地的75%¹。征地项目不仅包括交通、能源等基础设施项目用地，还包括工商业、房地产等经营性用地。可见征地已成为满足各类建设用地的主要途径。因此，在明确了公共利益特征的前提下对所征用土地的范围进行细化，根据我国国情，学者普遍认为“公共利益”用地的范围应严格界定为以下几类：(1) 国防军事用地；(2) 国家政府机关及公益性事业研究单位用地；(3) 能源、交通用地，如煤矿、道路、机场等；(4) 公共设用地，如水、电、气等管道、站场用地；(5) 国家重点工地，

¹潘明才. 正视问题, 抓好试点, 推动征地制度改革[J]. 地政研究动态, 2003, 55(7).

如学校、医院、敬老院等；(6)水利、环境保护用地，如水库、防护林等；(7)其它公认或法院裁定的公共利益用地。¹

而对于一些经营类项目用地，大可不必涉及国家征地权，可以通过市场公开交易，在土地利用总体规划、农地转用年度计划的控制下，由征地单位应该直接与被征地集体或农民协商，按照市场经济原则进行征地补偿，被征地集体或农民可以出让土地使用权、经营权、出让权，并根据土地市场实际价值获得补偿。此外在征地过程中还应该保证全国 18 亿亩的最低耕地面积的红线。

3. 完善征地前规划和征地后管理

由于现行土地征用制度的缺陷和缺乏监督机制导致征地单位多征少用、征了不用的现象极为普遍，严重影响了农业生产、市场经济的房展，严重阻碍了市场在资源配置方面的基础性作用，所以完善征地前规划和征地后的管理十分必要。在征用土地前应做好详细的规划计划，并报有关部门审查备案，用多少地就征多少地，应该严格杜绝多征用少的现象。在征地后相应的政府只能部门应该建立定时审查，审查土地在实际的使用过程中与征地前的规划有无出入，并制定相应的国家法律法规，明确规定如征地在实际使用过程中发生偏差，地方政府所应该采取的措施和补救方式等。

4. 明确土地被征用后的利益主体，合理分配土地征用补偿收益

现今在被征用的土地中，大部分属于农民集体所有的土地，也正是易发生征地矛盾的焦点。由于被征用土地产权主体的模糊，使农民的利益往往受到损失。所以明确土地被征用后的利益主体十分重要。在现行的征地过程中地方政府、村一级集体经济组织和农民个体是三方利益主体。在原有赖以生存的生产生活资料被征用后，农民个体不能得到足够的经济补偿，这显然是不公平的，是不符合社会主义社会原则的，也是导致社会矛盾激化的原因所在。所以应该明确农民个体在土地被征用后的利益主体地位，使农民个体在征地过程中利益损失减少到最低，体现征地的公共利益性。

(二) 改进温州土地征用补偿方式

1. 提高土地征用补偿标准，合理补偿

在确定征地补偿标准时，应该以土地的市场价值为依据制定补偿标准。不仅

¹土地征用补偿及失地农民安置问题研究[D]. 吉林大学, 2007.

要考虑土地的生产性收益,而且要考虑非生产性收益;不仅要考虑土地实际的经济产出价值,而且要考虑土地以后增加的总价值。要改变目前土地征用补偿标准由行政机关单方面决定的做法,征地补偿方案应由地方政府和被征地方的农民双方平等协商确定;严格实行征地公告及征地补偿登记制度。

2. 建立适合市场经济变化条件下的补偿标准浮动机制

在现行的土地制度中规定:征用耕地的补偿标准为该耕地年产值的3至6倍,安置补偿费为耕地年产值的2至3倍,但最高不能超过年产值的10倍,土地补偿费和安置补偿费的总和不能超过被征耕地年产值的20倍。而衡量补偿标准的尺度取决于地方政府,由于地方政府也是征用土地过程中的利益一方,导致了各地方政府在征地补偿中往往就低不就高,把补偿标准压到法定补偿的最低限额。在市场经济环境下只有建立适合市场经济变化条件下的补偿标准浮动机制,根据市场土地供求影响,按照市场在土地资源配置中的基础性作用,真正依靠市场的力量来完成能够让被征地农民的利益损失减少到最小。

(三) 规范温州土地征用程序

1. 建立土地征用听证协商制度

土地征用是政府的行政行为,必须严格按照土地管理法律法规的权限和程序进行。而现在的土地征用制度中缺少被征地农民与地方政府或用地单位的协商渠道,被征地农民在整个征地过程中始终缺少话语权,建立征用土地的听证协商制度,积极推行代理听证制度,增强被征地集体经济组织(农民)的维权能力,不但可以使农民和直接表达自己的想法和意愿,地方政府也可以借此了解到农民个体的要求。《国土资源听证规定》第二十二条规定:“当事人可以委托一至二名代理人参加听证,收集、提供相关材料和证据,进行质证和申辩”。考虑到现阶段被征地集体经济组织(农民)的维权能力有限,应当由政府指定符合回避条件的熟悉土地征用法律、法规和流程的相关专业人员或法律援助机构充当被征地集体经济组织(农民)的代理人,参与土地征用听证会,帮助维护其合法权益。为以后在实际征地操作中减少矛盾,避免不必要的冲突。

2. 加强土地征用过程中的公众参与程度

公众参与就是社会分层、公众需求多样化、利益集团介入的情况下采取的一

种协调对策。¹它强调公众在土地征用审批前程序中的参与、决策和管理。征地农民是征地过程中的利益主体,是整个征地过程中的重要参与者。加强土地征用过程中的公众参与程度,首先要做好征地前的宣传力度,是农民知道并了解有关政策,法律法规和征地的流程,并开设专门通道,让农民反映自己的利益问题,使农民不但拥有知情权,而且要有话语权和在整个实际征地过程中的控制权,增加透明度,从而起到监督作用。

3. 增加土地征用过程中的信息公开透明度

在建立征用土地听证协商制度的前提下,构建一个透明化的信息平台。要让公众更好地参与到征地工作中去,一个基础性工作就是要解决信息不对称的难题,即要有一个透明化、对公众开放的信息平台。增加征用土地过程中的透明度,使农民个体可以时刻了解征地的进展现状和未来走向,提高公众对征地工作的认识,拓宽公众参与的广度和深度,产生多层次的互动,同时具有持续性和长期性,不但可以时刻保障自己的利益不受损害,还可以监督地方有关部门在行政过程中,在征地过程中有无“寻租”现象。为避免滋生腐败,促进征用土地程序规范化,透明化和高效化。

(四) 设置专门的监督机构, 增加司法救济

在我国,土地行政主管部门是唯一的征地审查及裁定机构,征地目的的审批由政府,如被征地单位或其他主体对征地目的的审批不服而申诉,裁定主体仍为行政机关,不利于对政府行为的监督及相对人利益的保护。我国应成立专门的土地征收征用委员会等类似专门监督政府有关执行土地征用的行政部门的监督机关。这一机构专门从事土地征用过程中的裁决事宜而又独立于政府机关,具有准司法性。此外要积极构建我国实地农民权利保护的司法救济机制。被征地农民认为行政机关的征地行为内容或程序不当或违法的,可申请土地征用委员会裁决,对裁决仍不服的,可向人民法院提起诉讼,有法院做出最后判决。司法机关是征用程序的最后关口,它以个案审理的方式,解决行政机关与土地权利者在征用及其补偿问题上的争议。赋予农民起诉主体资格,增加失地农民权益救济途径。²

¹ 鲁春阳,郑其祥.土地利用总体规划中公众参与的现状及对策研究[J].资源与人居环境,2007,05.

² 张健英.我国现行土地征用制度的缺陷分析及其改革途径[J].法制与社会,2008,03(上).

结 语

国家经济的发展伴随着的是土地的大量征用,而当前我国土地征用在制度层面上存在的一些缺陷使得完善土地征用制度势在必行。

本文主要以地租地价理论和土地产权理论为工具,通过对我国现行土地制度的发展和现状并结合温州土地征用实证的系统分析认为,现行土地征用制度存在的主要问题是:征用土地目的不明确;征地补偿标准偏低,补偿范围小;征地补偿分配不合理,补偿费用截留现象严重;货币补偿使用过程中的不合理因素;征地程序不完善和留地安置机制的不健全和政府角色的错位。土地征用制度问题产生的原因是在于政府作为权威性的行政职能角色和作为逐利性的利益集团角色使得作为弱势群体的农民因土地被征用而导致利益受到损害,土地所有产权主体的模糊,征用土地程序的法律空白和地方政府滥用征地权。为此,本文对应对制度中的缺陷从成因、理论和原则入手对土地征用制度进行完善,认为应该将国家征地被严格地限制在公共利益范围内,而非公共利益建设项目用地则应该遵循市场化原则,发挥市场在土地资源市场中资源配置的基础性作用,不再通过国家征地来实现。完善的思路是建立一个“法律完善、产权清晰、目的明确、补偿合理、程序透明、保障完善”的新型土地征用制度。

参考文献

- [1] 陆红生. 土地管理学总论[M]. 中国农业出版社, 2004. 7.
- [2] 刘书楷. 土地经济学[M]. 中国农业出版社, 2004.
- [3] 林卿. 农地利用问题研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2005.
- [4] 文化, 王爱玲, 陈俊红. 聚焦都市农业--农业在首都经济发展中的地位与作用[M]. 中国经济出版社, 2005.
- [5] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [6] 张慧芳. 土地征用问题研究—基于效率与公平框架下的解释与制度设计[M]. 经济科学出版社, 2005.
- [7] (美) 平狄克, 鲁宾费尔德. 微观经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [8] (美) 多恩布什, 费希尔, 斯塔兹. 宏观经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [9] 黄祖辉, 汪晖. 城市发展中的土地制度研究[M]. 中国社会科学出版社, 2002.
- [10] 程汉臣. 二十世纪上半叶的中国土地制度与土地改革[M]. 北京: 中国档案出版社, 1993.
- [11] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2004[M]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [12] 毕宝德. 土地经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [13] 温州市统计局. 温州统计年鉴. 北京: 中国统计出版社, 2005.
- [14] 土地补偿范围和征用程序[N]. 中国建设报, 2003.
- [15] 土地征用目的之研讨[N]. 兰州交通大学学报, 2005 (02).
- [16] 袁曙宏. 新视点: 公共利益如何界定[N]. 人民日报, 2004(08, 11).
- [17] 宋斌文. 浅谈城市化进程中失地农民问题[N]. 中国劳动保障报, 2003, 11(12).
- [18] 高勇. 失去土地的农民如何生活——关于失地农民问题的理论探讨[N]. 人民日报, 2005, 2(2).
- [19] 韩俊. 失地农民的就业和社会保障[N]. 中国经济时报, 2005, 6(24).
- [20] 郭立芳, 林秀琴. 关于土地征用范围界定的思考[N]. 中国房地产报, 2003, 6(5):7.
- [21] 周诚. 农地征用中的公正补偿[N]. 中国经济时报, 2003.

- [21] 孙民. 被征地农民安置问题的研究[D]. 同济大学, 2007.
- [22] 土地征用产权与制度变迁研究[D]. 华中农业大学, 2008.
- [23] 我国失地农民补偿机制研究[D]. 四川大学, 2007.
- [24] 土地征用补偿及失地农民安置问题研究[D]. 吉林大学, 2007.
- [25] 我国征地制度问题及改革对策研究[D]. 西北农林科技大学, 2007.
- [26] 陈江龙. 土地征用的理论分析及我国征地制度改革[J]. 江苏社会科学, 2002(2).
- [27] 陈利根. 土地法学[M]. 北京: 中国农业出版社, 2002.
- [28] 胡锦涛, 王锴. 论公共利益概念的界定[J]. 法学论坛, 2005(1).
- [29] 黄开元, 李伟芳, 钱忆露. 浅析我国征地制度中的“公共利益”界定与征地范围划分问题[J]. 经济地理, 2006(5).
- [30] 蒋永穆, 戴中亮. 我国失地农民安置补偿模式的重构[J]. 河南社会科学, 2004.
- [31] 李集合. 关于土地征收征用制度的宪法比较[J]. 河北法学, 2007(3).
- [32] 卢海元. 建立健全被征地农民社会保障制度的理论思考与政策建议[J]. 经济学动, 2004(10).
- [33] 骆东奇, 罗光莲. 进一步规范土地征用管理制度[J]. 商业时代, 2006(3).
- [34] 麻宝斌. 公共利益与公共悖论[J]. 江苏社会科学 2002(1).
- [35] 钱忠好, 曲福田. 规范政府土地征用行为切实保障农民土地权益[J]. 中国农村经济, 2004(12).
- [36] 钱忠好, 曲福田. 中国土地征用制度反思与改革[J]. 中国土地科学, 2004(5).
- [37] 沈飞, 朱道林, 毕继业. 政府制度性寻租研究——以中国土地征用制度为例[J]. 中国土地科学, 2004(4).
- [38] 汤晓珂. 浅析土地征用补偿法律制度[J]. 中国土地, 2004(01).
- [39] 于广思, 冯昌中. 土地征收制度改革构想[J]. 中国土地, 2002(8).
- [40] 张红, 于楠, 谭峻. 对完善中国现行征地制度的思考[J]. 中国土地科学, 2005(19).
- [41] 张思军. 城市化过程中失地农民问题分析[J]. 理论参考, 2006(1).
- [42] 周智坚, 彭晓云. 论政府征地中公共利益的界定[J]. 法制与社会, 2007(1).
- [43] 景美珍. 完善我国土地征用制度的思考[J]. 山西科技, 2008, (2).
- [44] 冯昌中. 我国征地制度变迁[J]. 中国土地, 2001, (9).
- [45] 王勇. 改革现行征地制度, 还利于民[J]. 黑龙江工程学院学报. 2002, 16(3).
- [46] 吴子力. 长江三角洲地区的工业化为何不导致城市化——江苏省城市化之后原因实证分析[J]. 南京社会科学, 2000, (7).

- [47] 魏欣. 我国征地制度的弊端与失地农民权益保护[J]. 农村经济与科技. 2008, (6)
- 刘田. 征地问题沉思录[J]. 中国土地, 2002, (8).
- [48] 黄祖辉, 汪晖. 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J]. 经济研究, 2002, (5).
- [49] 谢宗棠. 征地制度中土地补偿标准问题的研究—以甘肃省为例[J]. 西北民族大学学报, 2007, (2).
- [50] 吴斌. 征地制度改革探讨[J]. 国土资源导刊, 2005, (4).
- [51] 鲍海君, 吴次芳. 论失地农民社会保障体系建设[J]. 管理世界, 2002, (10).
- [52] 陆沪根, 徐全勇. 城市化进程中征地农民安置问题研究[J]. 管理科学, 2002, (2).
- [53] 国土资源部, 浙江省国土资源厅, 温州市国土资源局. 土地详查资料. 2005
- [54] 韩俊. 聚焦失地农民[J]. 中国改革, 2005, (9).
- [55] 土地管理相关的法律、法规、规章及规范性文件等

攻读学位期间取得的研究成果

学术论文题目:政府执行力要素浅析,刊物名称:科技创新导报,刊号:ISSN 16740-98X,页码 223,作者为第一作者,署名:浙江师范大学。

致 谢

不知不觉间，MPA 三年学习生涯即将成为过去。学习生活中的点点滴滴，或喜或悲，竟如发生在昨天一样，它们已深深地留在我的记忆里，并成为我生活的一部分。此时此刻，最真切的感觉唯有感激，感激我经历的一切，感谢所有给予我帮助使我成长的人。

特别感谢我的指导老师斯亚平的热情关怀和悉心指导。在我撰写论文的过程中，斯老师倾注了大量的心血和汗水，无论是在论文的选题、构思和资料的收集方面，还是在论文的研究方法以及成文定稿方面，我都得到了斯老师悉心细致的教诲和无私的帮助，特别是他广博的学识、深厚的学术素养和一丝不苟的工作作风使我终生受益，在此表示真诚地感谢和深深的谢意。

毕业论文写就，标志着三年研究生课程的学习即将告一段落。回首往昔，浙师大老师严谨的治学精神和过硬的理论知识，是我最大的收获，难以忘却。在此，我要感谢浙师大公共管理学院各位辛勤工作的老师们，你们以自己的汗水和劳动培养了我们；我要感谢我的各位同窗学友，三年中我们相互学习、互相帮助、共同进步；我要感谢我的亲人，感谢你们多年对我的关心和支持，使我能顺利完成我的学业。

最后，向在百忙中抽出时间对本文进行评审并提出宝贵意见的各位专家表示衷心地感谢！

在未来的日子里，我将继续努力，提高自己的理论水平，在公共管理学研究和实践的道路上一路前进。

现行地方政府土地征用制度的缺陷分析及其对策——以温州市为例

作者：[章婧璐](#)
学位授予单位：[浙江师范大学](#)

相似文献(10条)

1. 期刊论文 [王慧博 征地制度的国际比较及借鉴 -江西社会科学2009, "" \(4\)](#)

在发达国家和我国台湾地区,土地征用制度是为了公共利益的需要而动用政府征地权的一种制度安排。从现实来看,发达国家和地区的征地制度较为有效地保障了土地所有者的利益,可以为我国征地制度改革提供有益的借鉴:尽快出台<土地征用法>;明确产权主体,界定产权权能;严格土地用途管制,清晰界定“公共利益”范围;提高征地补偿水平;建立健全征地监督机制。

2. 学位论文 [高娜 健全我国土地征用制度的基本思路及对策研究 2005](#)

为了加速我国土地征用制度改革,使其在原有基础上不断得以完善和健全,以适应快速发展变化的经济社会发展需要,解决因制度自身缺陷和制度运行过程中存在的一系列实际问题,本文在对土地征用制度概念进行界定并对土地补偿理论给予评述的基础上,针对我国土地征用制度的沿革和存在的实际问题进行了剖析,并在借鉴国外土地征用制度经验的基础上,提出了健全我国土地征用制度的基本思路及对策建议。

3. 学位论文 [王来禄 西安高新开发区土地征用制度创新 2005](#)

我国土地征用制度形成于计划经济时期,随着社会主义市场经济体制的日益完善,土地征用制度越来越不适应目前新的形势,主要表现在四个方面:征地范围乱;土地补偿低;征地费用分配不合理;被征地农民安置方式单一。征用中存在上述问题,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,需要依法行政。另一方面是现行土地征用制度还存在不完善之处,操作性不强。针对土地征用制度存在的问题,西安高新技术产业开发区在过去14年的土地开发工作中,边实践,边探索,结合开发区的实际对现行土地征用制度的缺陷和弊端逐步进行了创新和改革。

4. 期刊论文 [杨树凌 时代呼唤新型土地征用制度 -国土资源2004, "" \(1\)](#)

1999年1月1日起施行的土地征用制度还是沿用计划经济体制下形成的制度框架,只有量的增加,没有质的飞跃。它是以农用地的植物生产力为理论基础,核定征用土地年产值,再参照当地农民收入水平、生活方式等因素合理确定补偿安置倍数,形成土地征用年产值倍数补偿安置模式。土地越肥沃,人均耕地越多,土地补偿安置额越高是这种模式的价格变动规律。

5. 学位论文 [陈永恩 我国征地制度存在问题与对策研究 2008](#)

土地征用是国家为了公共目的而强制取得其他民事主体土地并给予补偿的一种行为。我国集体土地转变为国有土地的唯一途径就是通过土地征用获得。随着我国城市化工业化进程的加速,农村集体和农民不可避免的要失去部分土地。由于我国的土地征用制度产生于计划经济时期,在目前许多条件发生变化的情况下,征地制度仍基本保持了原有的做法,使得在征用中暴露出许多问题。为了加速我国土地征用制度改革,使其在原有基础上不断得以完善和健全,以适应快速发展变化的经济社会发展需要,解决因制度自身缺陷和制度运行过程中存在的一系列实际问题,本文在对土地征用制度概念进行界定并对土地补偿理论给予评述的基础上,针对我国土地征用制度的沿革和存在的实际问题进行了剖析,并在借鉴国外土地征用制度经验的基础上,提出了健全我国土地征用制度的基本思路及对策建议。

本文绪论部分针对我国土地征用制度现实中存在的各种问题,阐述了研究的意义和目的,对国内征地的研究动态进行了简要综述和评价,提出全文的研究思路和构思。

第一章简要论述了土地征用的基本涵义和特征以及土地征用补偿的理论依据及补偿原则,为本文的研究理论基础。

第二章简要论述了我国土地征用制度的沿革及存在的主要问题。

第三章对我国土地征用制度作了历史回顾,然后剖析了当前土地征用过程中存在的主要问题,并运用相关理论分析和揭示了征地问题存在的主要原因。

第四章对部分国家(地区)土地征用制度简要介绍,总结了各国(地区)与我国土地征用制度存在的差异,并借鉴先进经验,从中得到改革我国土地征用制度的启示。

第五章:针对我国土地征用制度存在的缺陷和原因,并借鉴国内外先进经验,提出健全我国土地征用制度的基本思路及对策。

6. 期刊论文 [刘卫东,楼立明 对我国土地征用及其管理现状的反思 -浙江大学学报\(农业与生命科学版\)](#)

2004, 30(1)

土地征用是我国现行经济管理体系下,为了社会发展和经济建设需要,将集体农用地强制转变为国有土地,并对失地农民进行适当经济补偿和安置的行为。由于我国土地征用过程中,往往存在着低价征用土地的现象,使土地征用带有一定的损害农村集体经济组织和农民财产权益的嫌疑,甚至出现了对现行的征地制度的完全否定。本文针对目前政府管理部门和学术研究中关于征地的种种迷思,对于建立高效、公平和合理的土地征用制度提出了自己的见解。

7. 学位论文 [崔嘉昕 现行土地征用制度的思考 2006](#)

目前,我国经济正处于加速发展时期,对各类非农建设用地需求提出了更高要求。然而当前我国各地在征用农村集体土地时出现了大量的问题,直接影响了农村集体和农民的根本利益、侵害了农民的基本权利,引发了极为严重的社会稳定问题。

虽然《中华人民共和国土地管理法》(下称《土地管理法》)第四十七条对农民的征地(即土地征用或征用土地)补偿已做了明确规定,但该法定的补偿标准、方案带有强烈的计划经济色彩,已不适应我国社会主义市场经济的发展要求。文章探讨了当前我国土地征用制度的现状。本文从我国征地制度中所涉及的集体土地所有权、征地范围、农民权益损失、征地程序出发,深入分析了我国现行征地制度的缺陷,对现行征地制度提出了改进方向,提出农民的合理的补偿原则、征地的合理范围、改进征地的程序,论述了农民安置关键在保障的思路。本文从制度建设上和具体补偿的计算方法上为我国征地制度的改革提出了新的建议。笔者深知,征地是一项政策性、技术性、操作性都很强的工程,仍需在工作中进一步探索研究。

8. 学位论文 [郭继远 完善我国征地补偿制度的经济学分析 2007](#)

随着工业化和城市化的快速发展,大量农地转为非农利用。现有征地补偿制度带有明显的计划经济色彩,存在征地程序不合理、补偿形式限于单一的货币补偿并且偏低等问题。由此造成土地资源浪费,失地农民利益受损等严重危害社会稳定的问题。

本文首先对征地补偿制度、公共利益、征地程序三个重要概念进行了界定。借鉴道格拉斯·C·诺斯对制度的定义,征地补偿制度是指一系列被制订出来的政策、法规,它旨在规范政府、企业、被征地农户的行为,对失地农户进行补偿。对于存在争议的公共利益本文理解为非盈利性质的个人利益的简单叠加。对于征地程序的解释是至少包括:(1)知情权;(2)参与权;(3)上诉权。

文章第二章回顾了以往和征地补偿有关的研究。关于征地问题的理论研究主要集中在两个方面:一是从土地制度的创新角度来寻找解决被征地农民利益保障问题的方法,研究的重点放在土地产权制度和土地征用制度的创新上。二是把研究的焦点集中在构建被征地农民的社会保障上。以上两方面的研究主要从失地农民的社会保障、失地补偿和征地运行成本对征地问题进行了研究。从公共利益的角度对征地范围进行限制,同时还注重了失地农民的发展权利。这些研究成果拓宽了对被征地农民社会保障问题研究的视野,对于建立健全被征地农民社会保障体系具有重要的启示作用。从以上的研究观点中可以看出:许多学者对被征地农民的社会保障问题进行了深入研究,其重点都在养老风险的防范和土地征用制度上,在改革土地征用程序和提高土地补偿标准上论述的比较详细。但是对于征地补偿有的仅仅限于分析经济补偿,有的只是侧重失地农民的社会保障研究。虽然各地在探讨失地农民的补偿和社会保障都有一定的机制,但是各地的做法都有一定的随意性,并无一个统一的制度对失地农民的利益进行保障。与征地补偿制度有关的一些重要理论本章也做了一些阐述:土地发展权理论、外部性理论、制度成本与效率、收入分配理论。第三章基于相关征地补偿法律、政策变化,分

析考察了建国以来我国征地补偿制度的发展历程。从建国到今天,我国征地补偿安置制度大致经历了起步、调整、发展和新发展等四个变迁阶段。通过分析,可以看出我国征地补偿安置制度的演进中存在着很强的路径依赖性。目前,我国社会主义市场经济体制已初步形成,而我国的征地补偿安置制度虽然几经变革,但还具有浓厚的计划经济色彩,很难适应市场经济发展的需求。因此,我国征地补偿安置制度还处于新发展中的进一步改进阶段。通过对我国的征地补偿的现状分析,我国的征地补偿制度存在以下几个问题:1、没有一个专门的机构来负责处理征地补偿的问题。现在征地补偿问题一般是由当地政府和地政部门联合来处理的,政府既是参与者又是裁决者,不能公平的处理征地补偿问题。2、我国法律对于征地补偿标准规明显违背市场经济的原则,导致土地补偿标准过低,造成土地资源的浪费和失地农民经济上的困境。3、对于土地补偿的分配和使用,法律规定的比较模糊,这样导致土地补偿分配混乱,不能有效的保障失地农民的利益。4、失地农民对于征地补偿不满意的,并没有一个上诉的途径。5、征地补偿方式单一。目前,在征地补偿安置过程中,我国大多数地方以一次性货币安置为主,其他安置方式仍处于探索阶段。没有涉及到失地农民的社会保障、就业培训,在失地农民的就、养老和医疗等方面留下了隐患,因而也时常引起征地纠纷,不利于社会安定。日本、韩国、台湾和香港的人口密度都比中国内地大,这些国家和地区同我国均位于亚洲,又都属于人多地少、土地资源稀缺的国家,所以这些国家和地区在城市化过程中是如何处理征地补偿问题的,在征地过程中既保持了社会的稳定,又发展了经济,其经验值得借鉴。第四章分析了日本、韩国、台湾和香港的征地补偿制度,借鉴它们的土地征用补偿制度,可以得到如下启示:(1)遵循市场原则,合理制定补偿标准和项目;(2)实现土地征用补偿方式的多样化;(3)建立土地纠纷仲裁机构。

针对目前我国土地制度存在的各种问题,结合境外一些国家和地区征地补偿的经验,笔者对征地补偿制度有给出了一些政策建议:(1)改革土地产权制度,明晰农民的土地权益;(2)严格限定土地征收范围;(3)提高补偿标准,改变单一货币补偿方式;(4)完善土地征收程序;(5)健全失地农民社会保障体系。

9. 期刊论文 胡兰玲. HU Lan-ling 完善我国土地征用制度的法律思考 -天津市政法管理干部学院学报2005, 21(1)

土地征用权的行使范围,是我国如何完善土地征用理论研究的热点问题,土地征用行为是否符合社会公共利益,是判定土地征用是否合法,以及是否被滥用的唯一标准。公共利益的明确界定,是解决土地征用权冲突的法理依据和关键问题。在土地征用中,应提高补偿费和安置费,以切实维护被征地农民的利益。

10. 会议论文 郭庆华 土地征用制度中的政府角色分析及职能定位 2009

@@土地征用是国家特有的权力,是国家取得集体(私人)土地的一种特殊方式。它是基于国家因公共事业的需要,依照法律程序,对土地各种主义利进行征用的一种制度。土地征用过程中,国家与土地所有权人(使用权人)在法律地位上是不平等的。土地征用行为的实施在某种程度上并不以土地权利人的同意为条件,所以在土地征用过程中平衡各方利益,给予土地权利人公平、合理补偿,成为土地征用行为实施的关键,否则就会给土地所有权人(使用权人)的私人利益造成损害,进而引发公共问题。建国以来,我国土地征用制度经历了不断的完善和发展过程,从土地征用范围,土地征用程序,土地补偿等环节都经历了修改和完善,但由于目前我国土地所有制和使用制关系的特殊性,土地征用问题并未从根本上得到改革。从总体上说并没有打破集体土地国家统一征收的基本法律制度框架。当前土地征用过程中的矛盾依然突出,与市场经济发展也不相协调,土地征用利益分配问题已成为工农产品“剪刀差”之后,影响农村经济发展的又一重要社会问题。

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y1550069.aspx

授权使用:温州大学图书馆(wzdxstg), 授权号:9eebd15a-0705-4d86-a99f-9d9f0099a1bc, 下载时间:2010年6月