

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

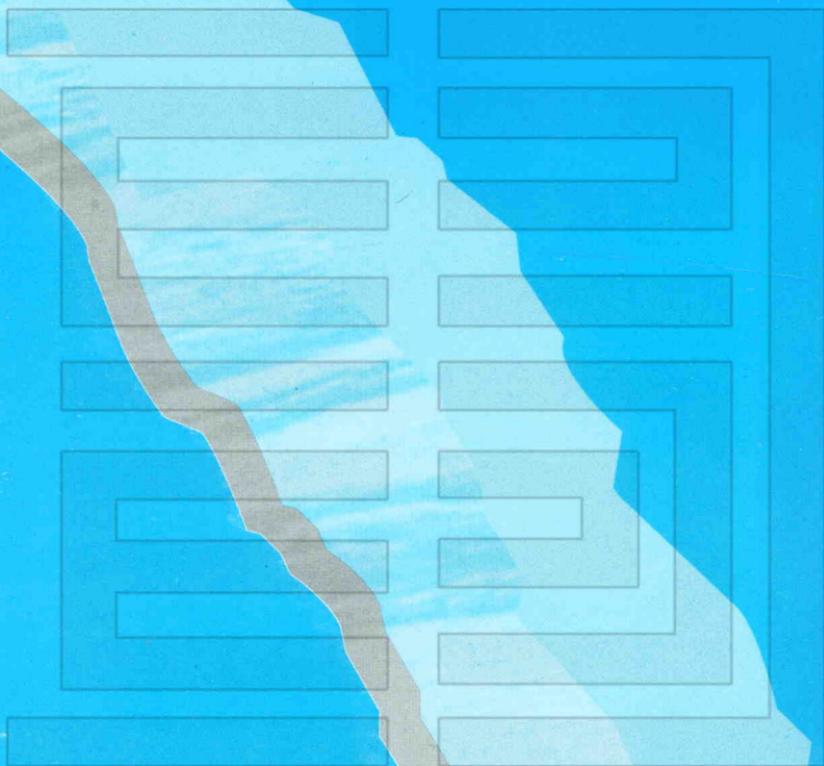
XINJIANG ZHENGDI
SHIZHENG FENXI YU ZHENGDI
ZHIDU GAIGE YANJIU

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。

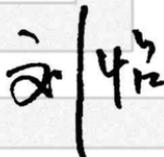
我们经常说，新疆是农业资源大区，水土光热资源十分丰富。其实，这些并不是我们可以炫耀的资本。在国际经济一体化和技术进步的背景下，这些资源是不是优势资源，不是我们主观说了算，最终还是取决于市场，取决于能否转化为产业优势和经济优势。我们必须准确把握新疆农业发展和生态建设的优势和劣势。既要看到新疆农业发展的成就，看到发展特色农业的资源优势、环境优势、区位优势、规模优势、政策优势等有利的方面，也要充分认识到新疆农业发展和生态建设中存在诸多的问题，如基础设施薄弱、生态环境恶化、抗御自然灾害的能力差、农业发展与生态环境建设不协调、生态环境建设难以满足农业结构调整的需要、粗放的农业经济增长方式使资源不能充分、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

A handwritten signature in black ink, appearing to be '文/412', is written over a large, faint, stylized watermark of the Chinese character '文' (Wen) on the right side of the page.

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。具体说来：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

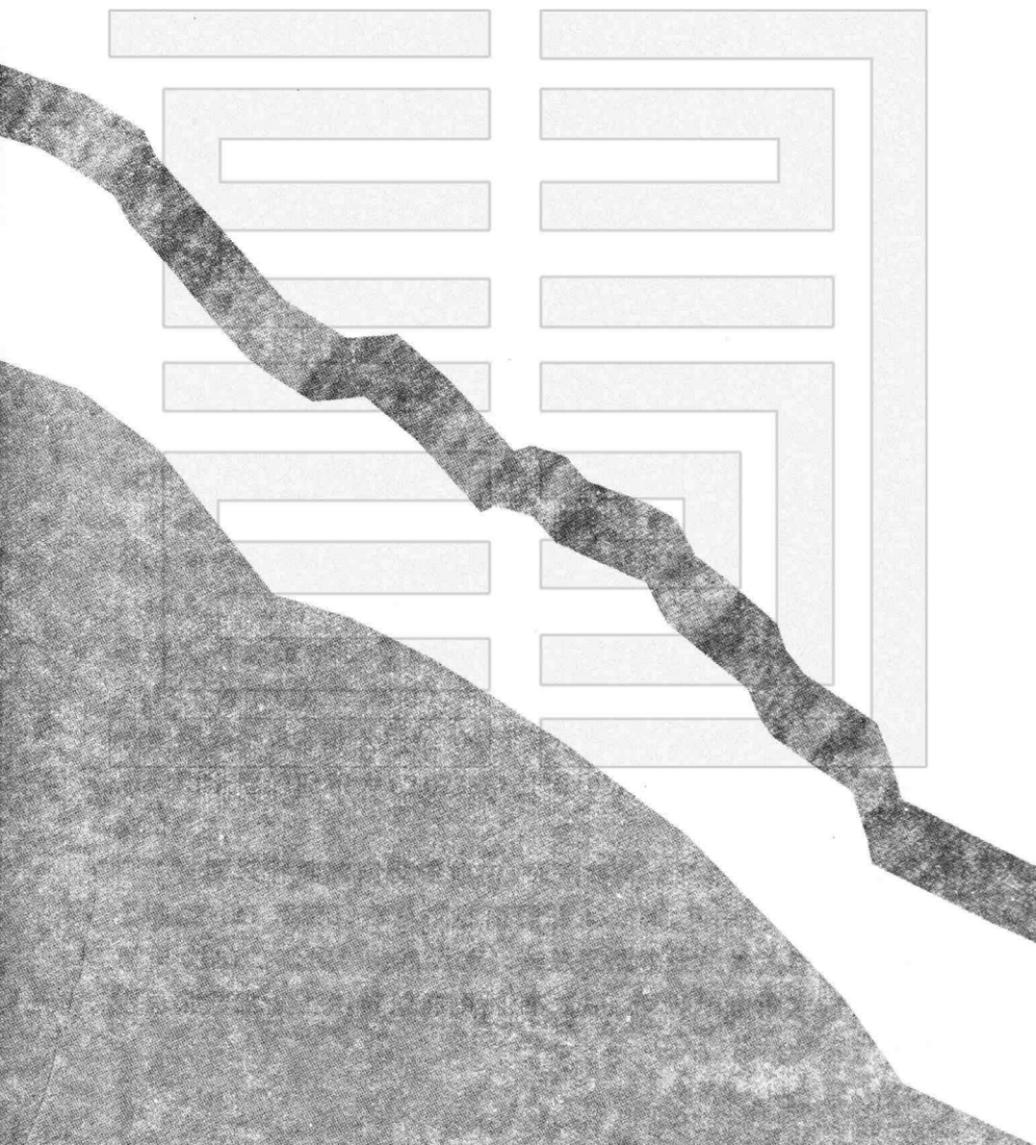
第九章 新疆征地制度改革的探讨	137
-----------------	-----

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



第一章 新疆征地状况及其制度分析

一、新疆征地基本情况

(一) 征地规模

新疆征地的历史可上溯到国民党统治时期,但其征地规模很小。新中国建立后,随着经济的发展和人口的增长,城市、工业、交通、水利等建设用地增长较快,征地规模也有相应的增加。但因为长期以来,实行城乡土地多头管理的制度,建设部门及其他部门直接参与征地,对全疆建设用地和征地的情况,缺少全面的统计与分析。直到1987年新疆土地管理局成立以后,建设用地和征地才有了统一的归口管理单位和比较完整的记录。

根据新疆国土资源厅有关档案资料整理分析,新疆1987~2002年国务院、自治区两级审批建设用地总面积为99680.32公顷(149.52万亩),其中,原为农用地的面积为36251.42公顷(54.38万亩),占总批准面积的36.4%;农用地中原为耕地的面积为7713.5公顷(11.57万亩),占总批准面积的7.7%;原为建设用地的面积为1355.16公顷(2.04万亩),占总批准面积的1.4%;原为未利用土地的面积为62073.74公顷(93.11万亩)占总批准面积的62.2%。

在两级审批的建设用地中,征用集体土地的面积15499.9公顷(23.25万亩),占总批准面积的15.5%,其中,征用集体耕地面积6687.3公顷(10.03万亩),占总批准建设用地面积的6.7%,占总批准建设占用耕地面积的86.7%。两级年均批准建设用地

面积 6 230.02 公顷 (9.35 万亩), 其中征用集体土地 968.74 公顷 (1.45 万亩), 集体耕地 417.96 公顷 (0.63 万亩)。此外, 据新疆国土资源厅估测 1987 ~ 2002 年地、县、乡三级审批建设用地约为 31 333.33 公顷 (47 万亩), 其中占用耕地约 40%, 为 12 533.3 公顷 (18.8 万亩), 这些用地基本上是农村集体建设和农民建房用地, 多不属于征地范围。

新疆建设用地规模与征地规模, 主要受经济发展速度 and 建设投资规模的影响。新疆属于经济欠发达的西部地区, 自筹建设资金能力较弱, 所以新增建设用地规模和征地规模都随着外来投资规模和投资项目的性质而变化, 并受宏观经济政策和土地政策调控的影响。总的说来, 建设用地规模的年际波动较大, 征地规模的波动较小。20 世纪末波动较小, 21 世纪初增长较快。

如自 1987 年批准建设用地面积 394.75 公顷 (其中征用集体土地 267.48 公顷, 集体耕地 159.1 公顷) 以来, 除 1988 年因清理历年积欠, 补办建设用地手续, 批准建设用地面积猛增到 5 375.27 公顷 (其中征用集体土地 2 954.76 公顷, 集体耕地 1 110.94 公顷) 和 1998 年审批建设用地政策解冻后, 批准建设用地面积回升到 4 547.98 公顷 (征用集体土地面积 678.37 公顷, 其中, 耕地 529.12 公顷) 出现两个高峰外, 受 90 年代初开发区热和石油工业重点西移的影响, 年建设用地面积的波动范围很大 (为 691.4 ~ 10 339.86 公顷), 波幅达最低值的 14 倍; 但征地规模的波动范围却较小 (为 197.86 ~ 535.19 公顷), 波幅只有最低值的 1.7 倍, 保持相对稳定。

新世纪伊始, 西部大开发政策的实施, 促进了新疆建设迅猛发展, 使 2001 年和 2002 年平均批准建设用地面积达到 22 462.75 公顷, 其中征用集体土地 3 999.31 公顷, 集体耕地面积 1 141.68 公顷, 比 1987 ~ 2000 年平均规模分别增长了 4.74 倍、6.46 倍和 2.63 倍, 创下了历史新高, 使新疆的征地工作面临新的形势。

(二) 征地的法规、政策

新疆的征地制度是在贯彻国家有关土地管理和征地方面的法律、法规和政策的基础上,通过制定切合当地实际的地方性法规和规范性文件逐步形成的。它在征地范围、补偿原则、补偿标准、征地程序等方面与全国的征地制度几乎完全一致,只是在某些具体环节上作了补充、细化,以利落实和执行。

改革开放以来,新疆制定的有关土地管理和征地的地方性法规主要有:1989年6月24日自治区七届人大常委会通过的《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》(以下简称《实施办法》);1998年《土地管理法》修改后,1999年自治区九届人大常委会修订通过的《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地法〉办法》(以下简称新《实施办法》)。制定的规范性文件主要有:新疆维吾尔自治区人民政府《关于印发〈新疆维吾尔自治区国家建设征拨用地补偿安置标准的若干规定〉的通知》新政发[1992]65号文件(以下简称65号文件);新疆维吾尔自治区发展计划委员会、财政厅《关于下发国土资源系统土地管理行政事业性收费标准的通知》新计价房[2001]500号文件(以下简称500号文件)。此外,各级政府为了某些重点项目实施征地的方便,也出台了一些规范性文件和标准。两个《实施办法》除了在征用土地审批权限、农地转用审批等方面有根本性区别外,在征地的补偿安置标准上也有很大的不同。如征耕地的土地补偿费标准《实施办法》是前三年平均产值的4~6倍,安置补助费是年平均产值的2~3倍,两项合计最高不超过年产值的20倍。新《实施办法》土地补偿费则是年平均产值的6~10倍,安置补助费是4~6倍,两项合计最高不超过30倍。

65号文件和500号文件的不同则主要在耕地、牧草地补偿计算的基数上。前者将全疆各县市划为一、二、三、四四类,分别确定其高、中、低产田的补偿基数,牧草地则按三等四级确定统一的补偿基数;后者则取消地区差别全疆统一按高、中、低产田确定粮食

作物地的补偿基数,并以粮食高产田基数的不大于1.5倍、2倍、3倍和4倍作为棉田、果园、菜地和葡萄地的补偿基数,其高、中、低产田的补偿基数均有较大幅度提高。牧草地仍按三等四级确定补偿基数,标准略有提高。此外500号文件还增加了有关乔木和经济林木补偿标准的内容。

(三)征地的补偿与安置

1987~2002年国务院、自治区两级审批征地补偿安置统计显示,16年来为征地支付的土地补偿费为44932.5万元,安置补助费52282.62万元,两项合计97215.12万元。平均征每亩土地的土地补偿费为1932.59元,占46%;安置补助费2248.73元,占54%,两项合计为4181.32元。

16年间两级征地共安置农业人口35241人,平均每人安置补助费1.48万元。安置方式比较多样,其中招工安置6326人,占18.0%;调整土地安置3479人,占9.9%;货币安置16710人,占47.4%;从商安置160人,占0.5%;其他安置方式8566人,占24.2%。安置人员中农转非的有5926人。

不同时期安置方式有较大变化,90年代中期以前,“农转非”招工安置较多。近年来随着户籍制度和企业制度的改革,这两种方式的安置越来越少,2002年招工只有22人,“农转非”则没有一人。

安置方式也呈现出地域性差别。货币安置以较发达城市为主,乌鲁木齐市货币安置8988人,占全区货币安置人数的54%;昌吉回族自治州3468人,占21%。两地货币安置人数,占全区约75%。调整土地安置方式则南疆较多,仅库尔勒、阿克苏、喀什、和田等南疆四地州,调整土地安置人数达2130人,占全区调整土地安置总人数的61%,其中喀什地区840人,占全区调整土地安置总人数的24.1%。

近年来征地补偿费的水平明显提高,这一方面是由于1998

年新《土地管理法》的实施，调高了征地补偿的倍数，另一方面则因为农民自我保护意识的增强。如1987年批准征地面积267.8公顷（0.4万亩），土地补偿费502.8万元，亩均土地补偿费1252元，安置补助费492.5万元，安置农业人口1089人，人均安置补助费仅4527元；2002年批准征用集体土地面积4312.55公顷（6.47万亩），土地补偿费13020.0万元，亩均土地补偿费2013元，安置补助费18679.9万元，安置农业人口6620人，人均安置补助费28217元，相当于1987年的6倍多。

二、新疆征地的基本特点

（一）征地规模较小，占用耕地比例较低，安置农民任务较少

1987~2001年新疆征地面积11186.67公顷（16.78万亩），占同期全国征地面积的0.4%，与土地面积、人口和国内生产总值等指标在全国所占的比重（17.5%、1.48%、1.51%）相比要低得多，征地规模相对较小。其原因首先与土地权属结构有关，因为我国征地仅限于集体土地，而新疆土地权属结构的特征则是国有土地占绝对比重，集体土地较少。

根据全国土地利用现状调查原始数据汇总资料，全国国有土地占53.17%，集体所有土地占46.18%，未定权属土地占0.65%；而新疆国有土地占97.56%，集体土地占2.44%，集体土地比重比全国低得多，更低于贵州、福建、河南等省（其集体土地均占90%以上）；所以新疆建设用地中征地的比例当然低得多。其次的原因则与建设投资规模有关，新疆属于西部欠发达地区，长期以来，建设投资规模明显低于东部，建设用地的规模和征地规模也相对较小，只是在近几年随着西部大开发战略的实施才有所增加，2002年的征地规模已占全国的2%。

新疆新增建设用地多来自未利用土地、天然草地和天然灌木林地等土地利用类型，仅未利用土地就占60%以上，因此建设用地占用耕地比重很低。1987~2002年两级审批的新疆建设用地中

耕地只占 7.7%，其中，2000 年和 2001 年建设用地中占用耕地分别是 13.6% 和 10.3%；而 2000 年和 2001 年全国建设用地中占用耕地的比例则是 56.5% 和 50.3%，江苏是 74.6% 和 75.1%，陕西是 71.3% 和 71.5%。

新疆 16 年来在建设占用的耕地中，通过征地占用的占 86.7%。新疆建设征地中的耕地比重为 43.1%，也较全国平均水平低。

新疆 2002 年人均耕地面积为 0.216 公顷(3.24 亩)，相当于全国人均耕地面积 0.098 公顷(1.47 亩)的 2.2 倍。因此，征用相同面积的耕地需要安置的人口仅相当于全国的 45%。1987 ~ 2002 年的统计显示新疆每征地 0.44 公顷(6.6 亩)，其中耕地 2.8 亩才需要安置一个农民。征用相同面积的土地时，新疆比全国需要安置的农业人口要少得多。

总之，建设征地较少，征用的耕地较少，安置农民较少，空间回旋余地较大，这既是新疆征地的特点又是新疆发展建设用地的有利条件。

(二)线型基础设施征地占用耕地较少，安置较易；城镇建设征地占用耕地较多，安置较难

新疆是干旱地区，土地的利用直接依赖于水源，而水资源又很分散，因此，出现了成百个被沙漠、戈壁分割包围的灌溉绿洲，形成了荒漠绿洲景观。城镇和村落就是依托这些绿洲发展起来的。新疆天然绿洲面积 7.94 万平方公里，占土地总面积的 4.8%，人工绿洲面积 6.83 万平方公里，占土地总面积的 4.1%。由于全疆 95% 以上的人口都集聚在狭小的人工绿洲当中，绿洲内部的人口密度已达到每平方公里 265 人，农业和建设争地的矛盾比较突出。

人工绿洲是集体土地比较集中的区域，主要土地利用类型为耕地、园地、人工林地、人工草地和居民点及工矿用地，其比重分别为 58.1%、2.4%、12.1%、3.0% 和 12.7%，其他地类仅为 11.7%。

而新疆这些土地利用类型中集体土地的比重又较大,如耕地占 66.5%,园地为 60.5%,居民点及工矿用地占 49.6%,因此,城镇新增的建设用地中集体土地比重较大,多要通过征地才能取得。

铁路、公路、管线和大型灌溉渠道等线型基础设施工程的线路,多穿行于荒漠和绿洲之间,大部分段落占用的是国有未利用土地、天然草地、灌木林地等地类,征用的集体土地较少,需要安置的农民也较少。例如,兰新铁路复线工程用地中占用农用地 22.11%,其中耕地仅 0.99%;吐乌大高等级公路工程建设占用农地虽达到 60.51%,但大多是国有天然草地、灌木林地等地类,耕地仅占 11.02%。即使有些线型工程占用集体农地和耕地较多,但因为用地宽度不大,每个被征地的单位占用的耕地不会太多,又不占用其灌溉水源,常常可以通过调整土地和土地开发整理新增耕地等方式,对失地农民进行就近安置,农民不需改变原有生产生活方式,安置难度较小。

相反,城镇新增建设用地,一般是通过成片征用城郊的绿洲土地取得,这里占用耕地比重大,需要安置的失地农民较多。这些农民在失去土地的同时,往往因城市发展的需要,也失去了水源,无法再经营农业,也失去了最后的生存保障,不得不转入生疏的二三产业领域在城市谋生,其困难可想而知。特别是新疆城镇经济发展相对迟缓,新增就业岗位少,失业和隐性失业人口较多,更增加了失地农民安置的难度。

(三)经济欠发达,财力不足,供地价格较低,安置补偿较困难

新疆地处边远,经济欠发达,距国内中心市场较远,外商投资所占比重较低,建设用地的供求矛盾相对较小,因此,除乌鲁木齐、库尔勒等少数大中城市外,供地价格水平总体上不高,国家得到的土地有偿收入也少。如土地有偿收入 2000 年全国为 6 239 644 万元,新疆为 36 175 万元,仅占全国的 0.58%;2001 年全国为 13 180 917 万元,新疆为 67 029 万元,仅占全国的 0.51%。建设用

地划拨面积和出让面积占总供地面积的比重,2000年全国是33.3%和20.2%,新疆是81.0和11.9%;2001年全国是41.4%和50.6%,新疆是79.1%和18.2%。总的来说,新疆的划拨用地比重大,出让用地比重小,土地有偿收入也较少。在有偿供地方面,每亩土地出让收入2000年全国是122.46万元,新疆是26.37万元,仅相当于全国平均水平的21.5%;2001年全国是143.36万元,新疆是20.16万元,仅相当于全国平均水平的14.1%。更甚者,为了吸引客商投资,有些地方不惜压低地价,以零出让金或倒贴基础设施费用的“零”出让金相招徕,减少了土地有偿收入。新疆长期以来,财政入不敷出,需要中央补贴。2000~2002年自治区财政自给率分别是46.5%、41.1%和36.5%。县级财政更是困难,2/3的县(市)自给率在30%以下,其中,1/4的县(市)自给率在10%以下。

由于土地转用增值少,有偿收入少,财政收入也少,使各地(市)考虑提高征地补偿标准和安置水平的时候,往往捉襟见肘,力不从心。

新疆是少数民族聚居的省区,由于历史地理等原因,农牧业生产比重较大,农牧民人口较多。2002年全疆总人口1905.19万人中,农业人口1221.12万人,占64.09%;少数民族1145.6万人,占60.1%。而少数民族人口从事农牧业的又较多。所以新疆的征地补偿安置问题不仅涉及城乡关系、工农关系,也涉及民族关系。由于少数民族农牧民语言、文化和风俗习惯的不同,不论在征地过程中,还是在补偿安置中,都增加了工作的难度,这也是新疆征地的难点之一。

三、新疆征地制度存在问题分析

(一) 征地范围问题

我国《宪法》第十条规定:“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者征用并给予补偿。”《土地管理法》第二条规定:“国家为公共利益的需要,可以依法对集体

所有的土地实行征用。”可见征地范围必须界定在“公共利益”这个范围内，是各种法律的共同要求。但是由于现行法律对“公共利益”的内涵未作明确界定，又长期受计划经济时代征地模式的影响，所以全国普遍出现“公共利益”扩大化现象，把征地范围从国家、社会的公益性用地，扩大到为企业、单位和个人以赢利为目的的建设用地取得上，新疆也不例外。

由于现行法规限制集体建设用地流动，所以征地成了绝大多数建设项目取得集体土地的惟一途径，从而在法律上为扩大征地范围埋下伏笔。如《土地管理法》第四十三条规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的必须依法申请使用国有土地……包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。”第六十二条规定：“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设……”因此，新疆征地范围几乎涵盖了全部社会经济领域，所有建设项目不管是公益性的还是营利的，不管是国有的还是民营的，中资、外资还是合资的，只要需用集体土地都是通过征地方式取得的。据统计，16年来新疆两级审批的建设用地中，公益性用地约占85%，经营性用地约占9%，其他用地约占6%。考虑到按城市规划分批次征用的土地在统计时均列为公益性用地，而实际上这些土地中有相当部分用于房地产开发、商业、旅游、娱乐业和以赢利为目的工业等经营性项目，所以实际上征地中的公益性用地要远低于85%。

（二）征地补偿问题

我国征地补偿是以维持被征地人员原有生活水平为目标的，不完全补偿原则。补偿范围仅限于与被征地客体有直接关联的经济损失，包括土地补偿费、农业人口安置补助费和地上附着物及青苗补偿费等费用。至于与征地客体有间接关联，以及因此而延伸的一切附带损失则不予补偿。征地补偿费用的计算方法也带有浓厚的计划经济色彩，是以土地利用收益现状为基础，按照前三年

土地平均年产值乘以一定补偿倍数确定的。由于土地平均年产值既非地价又非地租，属于行政行为确定的标准和土地市场价格差距较大，常常成为引发征地矛盾的原因。在这种基本征地制度的背景下，新疆征地补偿存在以下主要问题：

1. 征地补偿标准虽不断提高，但地区和项目间补偿费用差别很大，部分农民难以维持原有生活水平

在全国征地制度改革的推动下，新疆的征地补偿标准也在不断提高。按执行的法规和规范性文件的不同，可大致划分为四个阶段。第一阶段（1987~1991年）主要按1986年《土地管理法》和《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》规定的补偿倍数和被征土地前三年的平均产值执行；第二阶段（1992~1998年）除继续执行1986年《土地管理法》和《实施办法》的补偿倍数外，以“65号”文件作为确定土地补偿基数的标准；第三阶段（1999~2000年）除依1998年《土地管理法》和新《实施办法》提高了补偿倍数外，仍执行“65号”文件的土地补偿基数；第四阶段（2001年5月以后）除按1998年《土地管理法》和新《实施办法》确定补偿倍数外，改按新计价房〔2001〕500号文件规定的补偿基数进行补偿。除第一阶段因补偿基数不统一，难以比较全疆补偿规定的高低外，可按法规和文件规定分别计算出在人均高产粮田3亩时土地补偿费、安置补助费与青苗补偿费的数额以计算征地补偿费用增长的幅度。计算结果是二、三、四阶段每亩高产粮田的征地费分别为6088元、10824元和21600元，增长幅度为1:1.78:3.55，人均安置补助费分别为6088元、12177元和28800元，增长幅度为1:2:4.73。根据现行标准，每亩棉田的征地费最高可达32400元，每亩果园最高43200元，每亩蔬菜地最高可达64800元，每亩葡萄园最高可达86400元，如果再加上地上附着物的补偿则补偿标准已不算很低。

但是由于标准的制订和执行时，地方政府有较大的自由裁量权，所以在不同地区之间，不同项目之间，实际支付的征地补偿费用有很大的差别，介于数千元到二三十万元之间。

据调查，城市建设每亩土地的征地费昌吉市为 2~3 万元，伊宁市 3~4 万元，吐鲁番市 7~13 万元，库尔勒市 14~15 万元，乌鲁木齐市 20~30 万元。形成差别的原因，除当地经济水平外，还受土地市场需求和政府意愿与控制力度的影响。如乌鲁木齐市近郊，土地紧缺，投资项目多，农民补偿要求也高，所以除按 500 号文件标准，将近郊全部定为菜地，并按 30 倍计算，使每亩土地补偿费和安置补助费达到 10.8 万元外，青苗和附着物补偿也放得较宽，如广汇美居物流园征用二宫乡果园地时，每亩树木补偿竟高达 11.88 万元，突破了 500 号文件的最高标准，如果再加上农民房屋拆迁等费用，则实际支付每亩土地的征地费可高达 20~30 万元。

又如昌吉市 1998 年前征地费用每亩约 2 万元，1999~2001 年间曾涨到 5~6 万元，2002 年以后政府加强了对征地补偿的控制，基本控制在每亩不得超过 3 万元，因此，征地费又回落到 2~3 万元。

征地项目类型繁多，不同项目之间补偿安置费用相差很大，凡属国家、自治区重点基础设施项目，开发区项目，市政工程项目和地方政府急于引进或重点扶持的项目，征地补偿费就较低。除通过新《实施办法》将重点建设项目补偿倍数限于 6 倍外，各级政府还常为某些项目出台不同的文件作为支付征地补偿费的依据。如上世纪九十年代中期，乌奎高速公路昌吉市段每亩耕地的征地补偿费约 4 000 元，仅为同期该市开发区征地费的 1/5。塔里木河流域综合征地补偿费用基数均低于 500 号文件的规定。伊犁河北岸的吉林台一级水电站工程，按新《实施办法》的补偿倍数和当地实际产量作为补偿基数进行补偿，不执行 500 号文件，

每亩耕地土地补偿费和安置补助费仅为 4 199 元。

此外，前期被征地的农民生活困难的，也有提出按当时标准补偿太低吃了亏，要求按现行标准补偿而上访的。

2. 现行征地法规和规范性文件，尚不够完善

现行法规和规范性文件，根据国家征地制度改革的精神和新疆的实际，提高了补偿倍数和补偿基数，简化了计算方法，在改善失地农民境遇，提高供地工作效率中，发挥了关键性的作用。但是，因为某些条文还不够周密，给各地提供了较大的自由裁量空间，往往使改革的初衷难以全面实现。

(1) 新《实施办法》规定国家和自治区批准的交通、水利等大型重点建设项目征用耕地、林地人工草场的土地补偿费按年产值 6 倍计算，对被征地的农民来说有失公平。因为这些工程是服务于社会或全流域的，它在建设中造成的损失也应由全部受益者来承担，由失地单位和农民承担过多的损失和责任是不符合市场经济原则的。

(2) 500 号文件不足之处，一是粮食高、中、低产田的划分缺少客观标准，各地容易自行其是，棉花、蔬菜、果树、葡萄地未划分高中低产，也未指明如何具体确定其补偿基数；二是乔木和经济林木的补偿标准，对零星树木比较合适，但对成片树木缺少合理密度的高限约束，给高密度抢栽、抢种者提供了可乘之机；三是安置补助费计算表中数值在衔接时有重复，如 3.0 ~ 3.5，2.5 ~ 3.0 不够严谨，有些倍数和面积的乘积相差也较大，如 0.5 ~ 1.0 亩耕地人均补偿额是每亩土地年产值的 10 ~ 19 倍，而 1.5 ~ 2.0 亩耕地人均补偿是每亩土地年产值的 22.5 ~ 26 倍，前者仅为后者的 60% 左右；四是关于青苗补偿费收费标准是年产值 2 ~ 3 倍的提法不恰当，应是 1 ~ 3 倍。

3. 征地补偿在权利主体、地类、等级认定上，争议颇多

新疆尚有部分县市未完成集体所有土地的登记发证工作，在

这些地方征地往往因权属纠纷影响工作。即使完成登记的地方，在村和村民小组之间，也常因为征地补偿费的分配发生争执。此外，在被征土地的地类划分和等级确定上，林业部门和草原部门都有自己的规程、标准和权利，有时也会引起征地补偿费用高低和归属的争议。

4. 征地补偿范围狭窄，计算方法不尽科学，对农民权益维护不够

新疆征地补偿费的内涵与全国一样，都只包括被征地块的土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费等三项直接损失，对给邻近土地所造成的残余地损害、停工损失、生产转移损失以及相关的家庭副业损失等间接损失均未考虑。补偿费用计算的基本方法则是以该地前三年平均产值乘以一定倍数求得；既不考虑农地产量提高和种植结构调整的发展潜力、也不考虑土地区位的影响、农地转为建设用地的增值、土地的产权价格与土地对农民的社会保障功能等因素。由于对征地补偿理论研究不够全面深入，政策法规不够完善，采用的计算方法也不尽科学，所以难免出现补偿偏高、偏低、苦乐不均的现象。在大部分农民权益得不到全面保障的同时，个别农民却能从中得利，发了一笔“征地财”。

5. 征地补偿费有拖欠截留现象，影响失地农民补偿安置

市（县）、乡（镇）政府、开发区和征地单位，拖欠农民征地补偿费的现象比较常见，一般是拖欠土地补偿费，个别的甚至拖欠安置补助费，使失地农民的补偿安置不能及时到位。乡镇政府凭借行政管理权力，以提供了服务为由，截留挪用征地补偿费的也并不罕见，这种现象近年来虽有减少，但尚未完全杜绝，直接危害失地农民的利益。

在安置补偿费的计费面积上也存在一些问题，往往集体按农民承包面积计算和发放安置补助费，而按详查面积向用地单位收

取征地补偿费，承包面积小于实际被征地面积是普遍现象，因而农民所得的安置补助费也就随之缩水。

（三）征地安置问题

农民安置问题是征地制度改革的难点。计划经济时期，国内形成了城乡二元化的格局，城镇人口享有国家多种补贴优惠，并实行充分就业政策，生活水平明显高于农村人口。因此征地后农民的安置多以取得城镇户籍由用地单位招工的方式进行，未能取得城镇户口的农民则由村组通过土地调整予以安置。因为用地单位（多为国有企业）缺乏经营自主权（包括用工权），盈亏也由国家负担，所以对被安置农民的技能要求也不高。

随着经济体制改革的深入，企业有了充分的经营自主权，并自行承担经营风险，对就业者劳动素质的要求也愈来愈高，使很多失地农民难以迈过招工的门槛；城镇福利制度和户籍制度改革又使城镇户口对农民的吸引力大不如前，因而“农转非”和招工安置方式已很难行得通。同时，人均耕地减少和农村家庭承包经营的推行又使征地后在农户间调整土地的难度大大增加。

因此，新疆各地对失地农民的安置方式转向了以货币安置为主，辅以留地安置和水土开发调整土地安置等方式的综合安置模式。然而实践证明这些安置方式同样存在不少问题，并非十全十美。

1. 货币安置方式的问题

货币安置方式多使用于城镇郊区，是由征地部门把征地补偿费一次或分次支付给失地农民，由农民自谋出路的安置办法。这种方式虽能较快的取得土地，投入建设，暂时缓解政府、用地单位和被征地农民问题的矛盾，但遗留的社会问题是长期的、巨大的。

因为货币安置后，绝大多数农民要转为城市居民，并由农业转为从事二三产业，这种生产方式和生活方式的彻底转变难度很

大。由于农民多受到文化素质、非农职业技能和从业经验的限制，在与原有城市居民的竞争中往往处于弱势地位。加上城市生活费用水平远高于农村，很多失地农民在安置补助费因经营失败赔光或花费殆尽后，生活状况堪忧，成为城市贫民，不得不再找政府。其生活相对稳定期的长短，则受补偿费用的高低，当地社会经济发展水平，就业岗位多少，政府与社会帮扶力度的大小和本身素质的综合影响。由于新疆多数城市经济不够发达，新增就业岗位较少，所以货币安置的后遗症比较严重。

2. 土地调整安置方式的问题

新疆土地资源丰富，人均耕地较多，后备耕地资源潜力大，通过土地调整方式安置农民，似乎比较方便。但在具体实施时也存在不少问题：一是水源有无保证的问题，新疆是灌溉农业，有水才有地，所以如果征地项目既占地又占水，则难以通过土地调整进行安置；二是土地承包制度的限制，根据法律规定，土地承包经营权在承包期内不得随意变动，因此除集体预留的机动地和承包者自愿流转的耕地外难以合法施行。由于机动地面积有限，自愿流转的土地更少，使这种方式的施行受到很大程度的制约；三是有些新开发的耕地基础设施投资大，难以一步到位；土壤熟化过程长，前期效益不高；有些土地离原居民点又较远，管理不便。这些都影响农民对这种安置方式的认同，限制了它的适用范围。

3. 其他安置方式的问题

留地安置是把征得土地的一小部分，留给被征地单位作为城市建设用地使用，允许其以盖出租房、门面房等方式发展二三产业以实现失地农民就地从业的安置方式，也包括由用地单位为失地农民提供建好的市场摊位或门面房的形式。留地安置常作为货币安置的辅助方式使用，在经济发达地区的城市近郊这种形式采用较多，效果也好。在新疆采用留地安置较多的主要在乌鲁木齐

市、库尔勒市、昌吉市、米泉市等比较发达的城市，较受失地农民的欢迎。存在的问题：一是受到被征土地区位的限制，如果留地附近是较繁华的地段则安置效果较好，反之，处于偏僻地段附近的则效果欠佳；二是给城市规划实施带来一定的不便，如果考虑不周，安排不当，就容易造成重复拆迁，严重浪费社会资源的现象。

此外，有些被征地单位也有利用集体建设用地，通过征地补偿费集资入股建设集贸市场、农贸市场或工商企业发展二三产业，壮大集体经济，安置失地农民的。但其前提是必须有一个眼光远、观念新，一心为公、善于经营、得到群众拥护的领导班子；否则，一旦受骗上当或经营失败，必将造成集体资产严重流失，农民就业无路，生活无着落的严重社会问题。

（四）征地收入分配问题

按照《土地管理法》有关规定，征地过程中用地单位需要交纳和支付的税费，除征地补偿费（包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费）外，还要交纳耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费和土地征迁管理费等多种相关税费。与之相关的主体有失地农民、被征地集体、国家和地方各级政府。税收和费用在这些主体间的分配是否合理，关系着农村安定团结的大局，也是国家政治文明和社会公正程度的体现，理应加以研究。存在的问题是：

1. 征地补偿费分配紊乱，缺少完整的规范

法律法规规定，征收农村集体经济组织的土地时，土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归其所有者，安置补助费发放给被安置人员个人或者用于支付被安置人员的保险费。由此可知，征地补偿费只能在被征地集体经济组织内部分配。然而，在新疆却有些县、乡政府凭借行政管理权，参与征地补偿费的分配。据对部分县、市的调查，有些乡镇截留挪用

土地补偿费的 10% ~ 20%，个别的甚至高达 30%，使本来就微薄的征地补偿费更少，补偿安置的困难更多。

根据法律、政策规定和调查资料推算，新疆征地补偿费中，集体所得约为 35 ~ 55%，农民所得约为 45 ~ 65%。但村和村民小组之间，村集体与农民个体间的分配也很紊乱。《土地管理法》规定：农民集体所有的土地可依法属于村农民集体、村内两个以上农村集体经济组织和乡（镇）农民集体所有。虽然新疆集体土地主要是属于村农民集体所有的，但因历史上人民公社的土地实行三级所有、队为基础的制度，小队（现村民小组）土地所有的意识在农民中得到普遍认同，因此在村组两级分配土地补偿费时，村民小组常处于强势地位。

在集体和个人的分配关系上，虽有土地补偿费归集体，安置补助费归个人，附着物与青苗补偿费归主人的法定原则，但实际执行起来却是五花八门，除属于农民的附着物和青苗补偿费一般均归个人外，有的村组在调整土地后将土地补偿费、安置补助费全部留在集体；有的则仅将这两部分的 20% ~ 30% 留给集体，还有的把它们全部分给个人。集体留存部分，有的用于项目投资，有的用于村庄改造，有的效益较好，有的则血本无归，还有个别的村组干部牟取私利。

此外，无地和失地农民之间的分配也不规范。虽然《土地管理法》规定：“需要安置的农业人口数，按照被征用的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算。”但在有承包土地经营权的农民和因婚嫁、上学、参军、服刑和其他原因未能承包土地的农民（空挂户）之间也出现了分配问题；有的村组不给或少给这些人安置补偿费，有的则按本单位落户人口数平均分配。当村（组）分批次征地时，如果土地补偿费留在集体中的较多，则当最后一次征地撤建时，这些集体财产归谁所有又成了问题，不少原先被征地脱离集体的人，也要求分享这些集体财

产，引起先失地农民和后失地农民之间的矛盾和争议。

以上问题都需要在法律或规章上加以明确和规范，以利实施。

2. 征地费中农民所占比例低，地方政府和集体截留比重大

据推算，在新疆用地单位为征地而支付总费用中，农民所得约占 20%~35%，农村集体所得约占 20%~25%，各级政府收取的约占 50%~55%，未显示出向失去土地所有权的农村集体和失地农民应有的倾斜，与十六大所提出的“多予、少取”的原则尚有一定距离。

3. 征地收入分配中，未考虑对集体土地发展权的合理补偿

《土地管理法》规定：“征用土地的，按照被征用土地的原用途补偿。”完全排除了农民分享农地转为建设用地时增值收益的可能性。据调查，新疆 2000—2002 年征地面积为 128 007 亩，其中耕地 39 876 亩，土地补偿费和安置补偿费为 50 868 万元，平均每亩土地征地两项补偿费用为 3 974 元；同期，新疆出让土地 5 821.7 公顷（87 326 亩），出让收入 243 093 万元，平均每亩 27 837 元，为征地补偿费用的 7 倍。土地的转用增值，固然主要来源于国家和用地单位的投入增值与土地的自然增值，应归投资者和社会共有，但允许被征地农民适当分享一些发展权收益也是应当的、合理的和有益的。

（五）征地程序问题

在“用最严格的方法管理我国土地”的思想指导下，按照新《土地管理法》和《建设用地审查报批管理办法》的规定，制订了一套包括：申请——审查——批准——两公告——登记——补偿等步骤的征地程序，在全国推行。新疆的征地程序与全国基本一致，在征地过程中主要存在以下问题：

1. “两公告一登记”难以落实，效果也不理想

按照《〈土地管理法〉实施条例》规定：征用土地方案依法

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，在被征用土地所在的乡（镇）、村予以公告。由被征用土地的所有权人、使用权人在公告规定的期限内，到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，根据批准的征地方案和有关部门一起拟订补偿安置方案，在被征地的乡（镇）村予以公告，听取被征地人的意见后，报市、县人民政府批准，由土地行政主管部门组织实施。

在新疆具体执行时，很多地方的做法不够完善，有的公告，有的不公告，公告的内容常常不完整，不具体，缺乏应有的透明度。

“两公告一登记”，难以实施的原因是农民一旦对公告的征地方案有较大的分歧意见时，就可能导致征地流产或动用强制力才能落实的后果，增加了征地工作的难度。因而有的地方采取低调处理的办法，不作公告就具体办理，待征地工作完结后，大部分农民虽有不满也只能默认，部分有争议的农民，只能不断上访寻求解决。由于征地方案是政府审批的，补偿标准的规定中赋予了政府较大的裁量权，农民又处于弱势地位，特别是法规中“征地补偿、安置争议不影响征地方案实施”的规定，使农民无计可施。因此，致使极少数生活困难者不断上访。从上访案件处理来看，补偿、安置不到位的案件多能得到上级支持，而要求提高补偿标准者往往无功而返。

2. 征地程序的公开性不够，服务质量欠佳

有的地方对征地程序和征地法规文件的宣传不够，农民对具体的征地流程和规定不够了解，土地行政主管部门也没有设置公开查询和公众参与的服务窗口，使很多农民达不到“两知一到位”的要求。

有的征地文件填写比较马虎，存在内容不全，涂改很多，书写错误，前后矛盾等问题，服务质量不高。

3. 现行法律法规存在一定缺陷

当前征地工作中的突出问题，除了执法不严、不到位等操作层面问题外，关键是现行征地程序制度自身存在问题。一是公开性和公正性不够，缺乏制约性。公告程序只是批准以后的附属程序，对征地没有约束力。方案中设有征求“被征地村组意见栏”，但有无意见签署，不作为批准项目的必要条件；二是“两公告一登记”制度不仅繁琐，且有不妥之处。报批时间长，手续多，办理效率低，上级政府对下级政府的监督缺乏力度。在征地调查上把事前调查与事后调查合二为一，缺乏实地核查；三是对公告方式、费用来源等规定不明确，难以具体操作。

第二章 新疆征地制度改革的思路

从新疆征地中现实问题的实证分析入手，对产生问题的原因既从农村集体土地产权制度完善、农村土地资产管理制度的建立以及征地制度本身缺陷加以分析，又围绕农村城镇化、农村劳动力转移、农村产业结构调整等农村经济问题加以分析，从自然与社会、历史与现实的角度对产生这些问题的根源深入探索，力图理清征地制度改革的脉络，既不脱离客观历史现实，又能够配合整个土地制度改革与农村经济体制改革的进程，将因征地引发的问题通过征地制度改革加以妥善解决。我们应当透过现象看本质，把征地制度作为整个社会系统的一个子系统去看待，分析研究其与相关制度之间的关系，这也正是本研究的创新之处和难点所在。新疆征地制度改革的重点突出表现在以下几方面：

——切实维护土地所有者和土地使用者的合法权益，维护社会的稳定。通过征地制度改革，明确农民集体作为土地所有者的产权主体地位，体现其相应的权益。由于农村集体土地产权制度的完善不是一蹴而就的，因此征地制度的设计应紧紧围绕农村土地产权制度的改革进程，循序渐进。

——充分发挥市场机制在土地资源配置中的基础性作用。通过征地制度改革，把市场机制引入征地过程中，促进土地资源的优化配置。我国社会主义市场经济体制还不完善，特别是土地市场发育还很不完善，因此，在加强土地市场宏观调控和切实保护耕地的前提下，尽快开放农村集体建设用地市场是目前亟待解决的突出问题。

——通过合理补偿和安置，为被征地农民提供生存保障。在城市社会保障体系尚未完全建立的现状下，如何解决因失地而失业农民的社会最低保障问题是我们不得不面临的一个棘手问题。

一、新疆征地制度改革的基本思路

征地制度改革是一项系统工程，其涉及面广，内容复杂，与经济体制改革、行政体制改革，特别是整个土地制度改革进程密不可分，在我国改革是循序渐进、逐步推进的过程，征地制度改革亦难一步到位。

结合我国改革进程和新疆征地实际，提出以下征地制度改革的基本思路：第一步在现行法律基本框架下，先从保护农民利益和保障农民基本生存权出发，解决当前征地中最迫切需要解决的问题。

应以土地利用总体规划为依据，加强征地规模的控制，严格征地审批程序和权限。在此基础上，结合落实国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》精神，制定较为科学的综合年产值补偿基数或片区综合地价、提高征地补偿的最低标准，实现征地规章制度及其操作的规范化，征地程序的公正透明。以国土资源垂直管理体制改革的契机，加强对征地补偿费落实情况的监督和管理，杜绝非法截留征地补偿安置费的现象。核心是结合新疆土地开发整理，拓宽和落实农业生产安置途径，并在有条件的城市郊区建立对失地农民的保障体制和机制。

第二步调整利益分配结构，在继续加强农用地总量宏观调控、土地市场规范化的同时，严格限定征收范围，建立集体建设用地流转制度。在此基础上建立统一的土地和其他财产权征收征用体制，对征地项目区别情况过渡到征收制或征用制，初步实现土地权利转移上的市场公平；在法律基础上，落实“多予，少取，放活”的原则，让农民多得一些利益，从国家取得的土地有偿使用收益中给农民让利，重点和难点主要是在地方政府利益的

调整和政府职能的转变方面。

规范土地市场，在集体建设用地流转制度确立的基础上，严格区分经营性用地与公益性用地范围，对经营性用地按照市场原则配置农村集体土地，对公益性用地实行征收与征用相结合，逐步按照市场价格对农村集体和农民给予充分补偿。同时，规范农村集体内部农民与集体间分配关系，落实对农民土地承包经营权的补偿。

第三步是更深入的根本性改革，引入市场机制，完善土地产权权能，完善土地市场体系和土地税费体系，同时建立和健全农村社会保障体系。在土地法制订过程中，按照市场经济体制的要求，对农村土地产权体系加以明确和规范，从土地产权管理和土地产权流转的意义上规范城镇和国家建设用地的取得和供给。

在以上征地改革基础上，全面实现征地制度改革的最终目标，即征地、范围规范化、征地程序公开透明化、集体土地产权明晰化、征地补偿市场化、农民安置及其保障社会化、土地市场体系统一化、土地税费体系简单化，强化监督管理，并加强土地规划控制和土地市场的宏观调控。

二、新疆征地制度改革应采取的措施

当前征地中急需解决的问题主要是征地补偿不够规范、失地农民安置不到位、征地程序不够合理、农民的民主权利和经济利益未能得到应有的保障等。为此在《物权法》、《土地法》尚未颁布，《土地管理法》未作重大修改的现行法律框架下，国务院颁布了《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号），国土资源部也出台了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（国土资发〔2004〕238号）等相关行政规章和规范性文件，要求各地认真执行，尽快缓解征地中产生的矛盾和问题。新疆征地制度的改革也应以此为依据，结合当地实际情况，从多方面入手制订实施办法，实现征地制度改革的前期目标。

1. 进一步完善征地补偿标准

近期应在认真总结新疆征地补偿经验教训的基础上，根据国务院和国土资源部有关文件的规定，充分利用农业经济统计、农产品成本收益和农用地分等定级等资料，按照被征收耕地、园地、林地、牧草地等农用土地的类型、质量、种植结构等因素，制定各县（市）主要农用地的最低统一年产值标准和农村居民点用地的补偿基数，由自治区人民政府批准后公布执行。

土地补偿费和安置补助费统一年产值倍数的确定，应以保证被征地农民原有生活水平不降低作为考核标准，并制定相应的计算办法。如果按法定倍数支付的补偿安置费用，不能保障原有生活水平时，可经自治区人民政府批准提高其倍数。当土地补偿费和安置补助费合计达到最高限（30倍）仍不足以保持被征地农民原有生活水平时，则应由当地人民政府统筹安排，从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。

在经济发达，建设用地需求旺盛，地价高昂的大中城市辖区，有条件的可以由国土资源部门会同有关部门，考虑地类、产值、土地区位、农地等级、人均耕地、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低保障水平等因素，制定区域的征地片区综合地价，取代核定的统一年产值标准和倍数，由自治区人民政府批准公布。

2. 明确土地补偿费的使用方向，保障失地农民的利益

现行《土地管理法》规定：“征用农村集体经济组织的土地，土地补偿费归农村集体经济组织所有。”却没有规定明确的使用方向，难以保证这笔费用的合理分配。鉴于《农村土地承包法》颁布后，土地承包经营权物权化的现实和国土资源部“土地补偿费应主要用于被征地农户”的规定，自治区人民政府应尽快制订土地补偿费在农村集体经济内部合理分配的实施办法，将土地补偿费的主要部分作为征收农民土地承包经营权的代价，直接支付

给失地农民，或进入失地农户的社保专户，专款专用，保证集体土地收益向土地承包经营者的倾斜。

3. 发挥土地资源的优势，保证农业生产安置途径的畅通

新疆土地资源比较丰富，人均耕地较多，实行农业生产安置条件较好。因此，凡征收城市规划区外的农民集体土地，应当通过利用农村集体机动地、承包农户自愿交回的承包地、流转的承包地等资源进行失地农户的农业生产安置；当这些土地数量不足时，要由县（市）级政府制订具体安置办法充分利用耕地开垦费、土地复垦费、新增建设用地土地有偿使用费及农业综合开发经费等资金，通过安排农用地开发整理项目为被征地的单位和农民提供耕地，保证他们能够继续进行农业生产。

应当注意的是新开垦整理的土地往往需要几年的熟化过程，前期投入较大，效益较低，如与原位地距离较远，还要进行搬迁或增加交通费用开支，对这些损失都应进行科学计算，合理补偿，使被征地的农户不致吃亏。有条件的还要适当多给一点承包土地，以调动失地农民接受农业生产安置方式的积极性。

4. 建立社会保障体系，筹措征地调节基金，帮助失地农民重新择业安置

城市规划区内人多地少，征地规模较大，失地农民一般需要通过非农途径安置，实现由农民向市民的转变。虽然这种转变难度较大，但却是为新疆提高城镇化水平，全面建设小康社会所必需，是不容回避的社会改革任务。

当地人民政府应将城市规划区内因征地而导致失地的农民，纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度。为此，一要积极创造条件，向被征地农民提供免费的劳动技能培训，安排相应的工作岗位，在同等条件下，用地单位应优先吸收被征地农民就业。二要设立征地调节基金，调节基金的来源是安置补助费，50%以上的土地补偿费，按年提取一定比例的土地有偿收入和这些资金的

利息和增值，建立专户管理，主要用于失地农民基本生活保障和非农劳动技能培训。三要实行以基本生活保障为主，培训从业安置、留地安置、扶助创业安置等方式并存，因地制宜，因人制宜的综合安置方式，为失地农民的生存与发展创造基本条件，帮助他们尽快融入城市社会。

5. 采取作价入股、异地安置等方式，妥善安置失地农民

县级以上地方人民政府应当制订全面具体的安置办法，以保障被征地农民的长远生计。除实行就地农业安置和重新择业安置等方式外，对有长期稳定收益的项目用地，在农户自愿的前提下，经被征地农村集体经济组织与用地单位协商，可以征地补偿安置费用或经批准的建设用地土地使用权作价入股，以优先股的方式获取收益。若本地区确实无法为因征地而导致无地的农民提供基本生产条件的，还可在充分征求被征地农村集体经济组织和农户意见的前提下，由政府统一组织实行异地移民安置。采用灵活多样的方式妥善安置失地农民。

6. 建立征前告知、征地听证和共同确认征地调查结果，完善征地程序

在征地过程中，要认真维护被征地集体和农民的知情权、参与权和建议权。在征地依法报批前，要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等，以书面形式告知被征地集体组织和农户，并同时告知他们对补偿标准和安置途径有申请听证的权利。当事人申请听证的，应按照《国土资源听证规定》规定的程序和要求组织听证。

当地国土资源部门对拟征土地的权属、地类、面积及其地上附着物现状等，调查的结果应与被征地集体、农户和附着物产权人共同确认，将确认的有关材料作为征地报批的必备材料。

在执行征用土地公告办法时，可将首次公告改为通知，并规定第二次公告前，必须充分征求被征地农民集体组织和农户对补

偿、安置的意见，凡未签署意见的征地方案，国土资源部门应不予审核报批。

经依法批准征收的土地，除特殊情况外，应通过媒体向社会公示，并由县（市）国土资源部门在被征地所在的村组织公告批准的征地事项，以提高程序的简捷和完善程序。

7. 加强对建设项目征地补偿费用预算的审核审查

建设项目可行性研究论证时，其征地补偿费用预算应建立审核制度，由国土资源行政部门负责审核，并出具审核意见，否则不予批准立项。对违法违规压低征地补偿费标准应予纠正，对征地补偿费用来源无保证的，应不予批准立项。政府投资的建设项目也必须将补充耕地费用列入工程概算，不得减免，以切实保护农民利益。

8. 建立健全征地补偿费的收缴发放和监管检查制度

征地补偿安置方案经市、县人民政府批准后，应按法律规定的时限向被征地农村集体经济组织拨付征地补偿安置费用。征地补偿安置不落实的，不得强行使用被征土地，对拖欠农民征地补偿安置费不能足额到位的地方，暂缓下达该地区下年度农用地转用计划。

要强调县（市）乡（镇）政府在征地中的服务责任，不准其以任何方式截留分配土地补偿和安置费用。

被征地的农村集体经济组织要将征地补偿费用，向本集体经济组织成员公布，接受监督。国土资源部门应配合农业、民政等有关部门对被征地集体内部征地补偿安置费用的分配和使用情况进行监督。

国土资源部门还要对征地方案实施情况开展批后监督检查。对确实因征地导致农民原有生活水平下降的，应积极会同政府有关部门，采取有效措施，解决好被征地农民的生产、生活困难、维护社会稳定。

9. 结合农村集体建设用地流转试点工作，探索合理配置城乡建设用地资源的途径

农村集体建设用地流转，虽然受到《土地管理法》第四十三条“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”的制约，但发达地区的一些省市，已经进行了多年的试点，发展到相当规模，并以地方性行政规章或规范性文件的形式将其合法化。这项制度的建立不但可以为非公益性建设用地的取得开拓合法的途径，缩小征地规模，而且可以为农村经济发展注入更大的活力。因为农村征地后的货币资本与集体拥有的土地资本的结合和外来资本的注入，将有利于提高土地利用的效益，有利于改善投资环境和城市规划的实施，从而给农村剩余劳动力的安置拓宽道路，为提高农民收入水平创造条件。

新疆农村集体建设用地的流转，虽一直处于隐形状态，但某些城市以临时用地等方式，通过在集体土地上建立各种贸易市场，较好地解决失地农民安置问题的实践，也是不争的事实。因此，应当积极组织集体建设用地进入市场的法规政策研究和试点工作，为征地制度的进一步改革积累经验。

三、相关制度配套改革措施

征地问题是一个综合性的社会问题，不是通过单一的征地制度调整就能完全解决的，必须与其他一系列综合配套政策同时推进，这些政策是：

1. 加强土地的规划管理和计划管理，严格控制城镇用地规模，尽量少占集体耕地

规划管理是土地管理的龙头，所以必须从规划上入手，控制城镇建设用地的规模，限制以宽马路、大广场、绿化隔离带为特征的各种形象工程用地和盲目圈占工业园区的做法。要严格土地利用总体规划的修改，凡涉及改变土地利用方向、规模、重大布局等原则性修改，必须报原批准机关批准。加强土地利用计划管

理,农用地转用的年度计划实行指令性管理。对国家批准的重点项目用地和城、镇、村的建设用地实行分类下达,并按照定额指标、利用效益等分别考核,节约建设用地。在用地布局上要优先使用未利用土地和低效农用地,尽量少占耕地,缩小征地规模。

2. 加强建设用地审批管理,对项目用地规模实行定额控制。要加强建设项目立项前的用地审批管理,凡是要征地的项目都要从严掌握用地指标,实行定额管理,集约利用,减少建设占地面积,缩小征地规模。对已实施征地满两年未供地的和没有完成耕地占补平衡任务的,相应减少下一年度的农用地转用计划指标。

3. 严格控制划拨供地范围,提高土地有偿收入,为失地农民安置、解决部分资金来源

新疆建设用地供地方式中,划拨比重大、出让价格低、土地收入少,难以为征地安置提供支助。因此,要加强土地市场的宏观管理,严格按《划拨用地目录》控制划拨供地的范围,全面推行经营性用地的招标、拍卖、挂牌出让制度和协议出让国有土地使用权最低价格制度,经营性基础设施用地也要逐步实施有偿使用,提高土地有偿收入,为城市建设和失地农民的安置提供辅助经济来源。

4. 加强土地权属管理,保护集体土地所有权,尽快完成集体土地登记发证工作,减少征地纠纷

新疆的集体土地初始登记工作尚未全面完成,已登记的地方也局部存在变更登记跟不上的情况,当征这些土地时,容易引起土地权属纠纷。因此,要尽快完成集体土地登记发证工作,明晰土地产权,禁止擅自通过“村改居”等方式将农民集体所有土地转为国有土地。当发生权属变化时,要及时变更登记,保持地籍资料的现势性,为减少权属争议,提高征地工作效率创造条件。

5. 加强与林业、草原等部门的协调,减少征地工作的矛盾

受传统立法习惯的影响,我国的土地法律、法规,表面上看

是由全国人大或常委会、国务院通过的，实际上通常均由相应的职能部门负责起草，使立法主体产生了一定的多元性。在有关立法标准上，难免侧重于各自不同的工作之需和经济利益，全局观念较差。因此，现行的中华人民共和国《森林法》、《草原法》和《土地管理法》，在规定土地行政执法的管辖权上，特别是土地权利登记的管辖上，存在着法律上的冲突。例如《森林法》第三条规定，林地登记由林业主管部门管辖；《草原法》第四十八条规定：“退耕还草完成后，由县级以上人民政府草原行政主管部门，核实登记，依法履行土地用途变更手续，发放草原权属证书。”这些部门对林地、草地的分类和等级划分上都有自己的标准，如果各持己见，往往影响征地工作的进程。因此，国土资源管理部门应加强与他们的协调，力求做到按国土资源部门的分类标准划分地类，在等级划分和补偿标准上可共同协商，以减少征地中的部门矛盾。

第三章 新疆征地制度改革的若干思考

土地的征收和征用影响面很广,仅仅通过征地制度本身的改革是难以完全奏效的。征地与“三农”问题、城乡社会保障问题、全面建设小康社会问题互相交织,也和土地产权制度、耕地保护制度以及土地市场体系的改革密不可分。由于征地制度改革涉及一系列的法律法规的出台和修订,所以不能一步到位,需要逐步深化,循序渐进。宪法的修订给征地制度改革指明了大方向,提供了广阔的空间,但要完全实现征地制度由计划经济体制向市场经济体制的过渡,还有待《物权法》、《土地法》的出台和《土地管理法》再修订以及《城镇房地产管理法》的修订等等,当然《征地条例》的制定和其他相关规章、规范性文件技术规程的清理也必不可少。征地制度改革是一项复杂的系统工程,绝不可能一步到位。因此,在解决当前征地紧迫问题的基础上,应该充分吸收国内外征地制度改革的有益经验,从理论与实践的角度上对我国征地制度及其相关问题的深化改革进行系统思考,为全面实现征地制度改革的目标服务。

一、严控征地规模和范围,选择征地方式,全面规范获取建设用地的途径

我国《宪法》规定:“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者征用并给予补偿。”

首先,明确规定了征地的目的只能是“为了公共利益的需要”,但究竟什么是“公共利益”则有待相关法律来规定。对“公共利益”的界定,不同国家、不同部门和不同的专家学者的见解都不太一样,甚至很不一样,而且,即使在一个国家中不同时期“公共利益需

要”的范围也会发生变化。例如法国《民法典》规定：“为了公共利益的需要，包括直接的公共工程建设和间接满足公共利益的建设，以及政府进行宏观调控的需要。”日本《土地征收法》则规定：“为了兴办各种社会公共事业，如道路、公园、堤防以及港湾建设等。”前者界定的“公共利益需要”的范围比后者宽得多。但从世界发展趋势来看，不少国家已经把“公共利益”从原来单纯的国家或社会公共设施建设需要，扩展到直接或间接地满足公共大众需要的范围。因此，在“公共利益”范围内包括了非赢利类的纯公共利益需要，如军事设施用地、政府机关用地、公益性的文教卫生用地等和赢利类的准公共利益需要，如有收益的铁路、公路、民航用地和赢利性的医院、学校用地等。此外，还有大量的经营性用地，如房地产开发，完全以赢利为目的的工业、商业企业用地，不属于“公共利益”需要的范围。而“公共利益”需要中若包括“政府进行宏观调控的需要”时，其范围则更难界定，因为有的政府可以把“城市规划实施”的需要、“开发区建设”的需要、甚至“以地招商增加当地税收”的需要都列入“公共利益”需要的范畴，达到扩大“征地权”使用范围，从中渔利的目的。因此，从法律上明确而合理地界定“公共利益”需要的范围，是深化征地制度改革的首要任务。

其次，《宪法》规定的征地方式包括“征收”和“征用”两种，《宪法修正案(草案)》说明：“征收和征用有共同之处，又有不同之外。共同之处在于，都是为了公共利益需要，都要经过法定程序，都要依法给予补偿。不同之处在于征收主要是所有权的改变，征用只是使用权的改变。”从而《宪法》为采取不同方式征地提供了基础。因此，有些学者建议对纯“公共利益”需要的征地采取征收方式，而对准“公共利益”需要的征地允许征收、征用方式并存，由征地者、用地者和被征地者协商选择。

其三，《宪法》的修改，为实行城乡统一征地制度提供了立法基础，在现行法律中征地只限于对集体土地的征收，而国有农用地、

国有城市建设用地和空闲地的征用,则以划拨或国有土地使用权收回等名义进行。既然《宪法》没有限定为“公共利益”需要征地时的土地权属性质,又允许征收(所有权)和征用(使用权)两种方式并存,这就为把国有土地使用权划拨、收回和集体土地征收、征用并轨,建立城乡统一征地制度,提供了法律基础。

其四,赢利性的经营性用地,应完全退出征地范围,在国家实行规划管理,计划管理、转用审批管理、登记管理的控制下,允许集体土地进入市场流转,由用地者和供地者通过市场交易行为取得土地。

二、从维护农地财产权,保障农民生存权的要求出发,扩宽内容、提高标准、改进测算方法达到公平合理的补偿

首先,《宪法》明确提出了“对土地实行征收或者征用并给予补偿”的规定,而补偿的原则和标准则依靠相关法律界定。现行法律规定的“按照被征用土地的原用途给予补偿”和“使需要安置的农民保持原有生活水平”的原则是否符合市场经济规律,受到不少人的质疑,补偿标准需要适当提高,也已成为社会共识,但对按什么原则补偿,怎样进行补偿的问题,则仁者见仁,智者见智,议论纷纷,难有定论。我们认为:首先要按市场经济的法则对农村集体和农民的土地财产权实行等价补偿。其中既包括对土地所有权的补偿,也包括对土地承包经营权和 he 项权利的补偿。补偿的内容要适当扩宽,既包括被征土地的直接损失,也包括其间接损失和延伸损失,如残余地补偿、迁移费补偿、停业、相关事业损失补偿等。

其次,要对土地保障农民生存功能的损失进行合理补偿。在这方面目前多采用对失地农民实行社会保障或按个人养老保险费率和最低生活保障金计算社会保障价格的做法。南通市根据不同年龄段,支付给农民不同保障金额的做法较好,可以借鉴。当然还要注意无承包土地农民的社会保障问题。

其三,补偿计算方法要更加科学、更加合理。农区征地要逐步

改农作物平均总产值倍数法为收益还原法,计算出的地价应考虑工农业的剪刀差,适当予以提高。城市郊区征地除农作物结构产量水平外,还要综合考虑区位、区域发展水平和区域基础设施条件等因素,划分区域确定综合补偿基数(年产值或纯收益)。在采用收益还原法计算地价时也应考虑工农业剪刀差因素。

其四,关于土地发展权的价值分配问题。有两种观点:一种主张农地按转用后的建设用地市场价格计算地价,通过收取转用增值税弥补国家基本建设投资付出的代价后,把剩余的转化增值留给农民。另一种主张除农地仍按原用途计算地价外,再从当地土地出让、出租等有偿流转方式的增值收益中,抽取一定的比例支付给农民作为对其土地发展权的补偿。对此,国土资源部《指导意见》已明确提出按最高倍数补偿仍不足以使被征地农民保持原有生活水平的,由当地人民政府统筹安排,从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。显然,这也仅是对现实社会问题的一种权宜之计,尚需从理论上进一步研究探讨。

三、城乡社会保障制度的完善与失地农民安置责任的划分

长期以来,我国城乡社会保障制度处于分割状态。虽然我国城市社会基础保障体系尚未完全建立,且面临重重困难,但与农村社会保障制度相比,仍然优越得多。由于农村的社会保障至今仍几乎完全依赖于土地,因此,通过国家、集体、农民个人共同出资筹集社会保障基金,建立全社会基本保障制度,乃是我国目前征地面临的诸多社会问题的症结所在。这个问题的解决不是完善征地制度就能解决的,也不是国土资源行政部门一家所能解决的,需要政府和全社会的通力合作,方能实现。

我国乡村与城市的差距主要起因于人为行政控制导致的对社会资源占有的不平等和对人类文明成果分享的不均。尽管户籍制度改革使失地农民身份转变的障碍得到消除,但是身份背后的各种权益保障却不能在一夜间建立起来。如果不能尽快实现权益共

享,这些由征地造成的城市化的乡村和农民就有进入社会边缘化的危险。要妥善解决这些问题,逐步建立城乡一体化的社会保障体系,一要积极发挥集体组织的核心作用;二要建立城乡统一的劳动力市场;三要逐步建立和完善安置生活保障制度,包括最低生活保障制度、基本医疗保障制度和家庭养老保障与社会养老保险相结合的制度。

为了调动全社会的积极性,减少国家和政府的负担,对失地农民的安置,必须根据取得建设用地方式的不同分别落实责任。属于非赢利类纯公共利益需要征收的土地,由国家全面负责补偿安置;属于赢利类准公共需要征收或征用的土地,由国家协助用地单位共同安置;而纯粹的经营性用地安置则由用地方和供地方共同协商解决安置问题,国家只是对其安置行为进行监督并给以必要的指导和帮助。

四、采用公开、公正、公平的征地程序,建立健全征地纠纷司法裁决机制,保障农民民主权利

征地程序是征地制度的重要组成部分。我国现行的征地制度在程序上还不够完善,影响了征地行为的公正和公平。政府在决定征地的目的和区段时,缺乏公开的听证程序;在确定补偿时缺乏中立的评估机构;在发生征地纠纷时,则缺乏独立的司法机关干预。根据国外经验:在一些发达的市场经济国家中,政府征地时,原土地权利人有权参加全过程,拥有充分的知情权、参与权,对土地赔偿等问题的争议可以协商、申诉直至请求法院仲裁。我国一些地区在征地工作的实践中也已对改善征地程序做了有益的探索。主要是增设了批前征地补偿安置协商环节和征地听证制度。提高了征地工作的公开性和透明度。还需继续改进的一是农民尚无权对征地目的是否属于“公共利益”需要提出异议;二是对行政规章中“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”等明显剥夺农民民主权利的条文尚未废止；三是征地纠纷的司法裁决机制尚未建立，对集体土地所有者提出的征地不合法、补偿不合理、安置不落实等问题，至今还仅仅依靠政府行政机制处理，对政府征地违法行为的司法救济和司法裁决渠道尚不通畅，被征地农民的民主权利还得不到充分的保障。

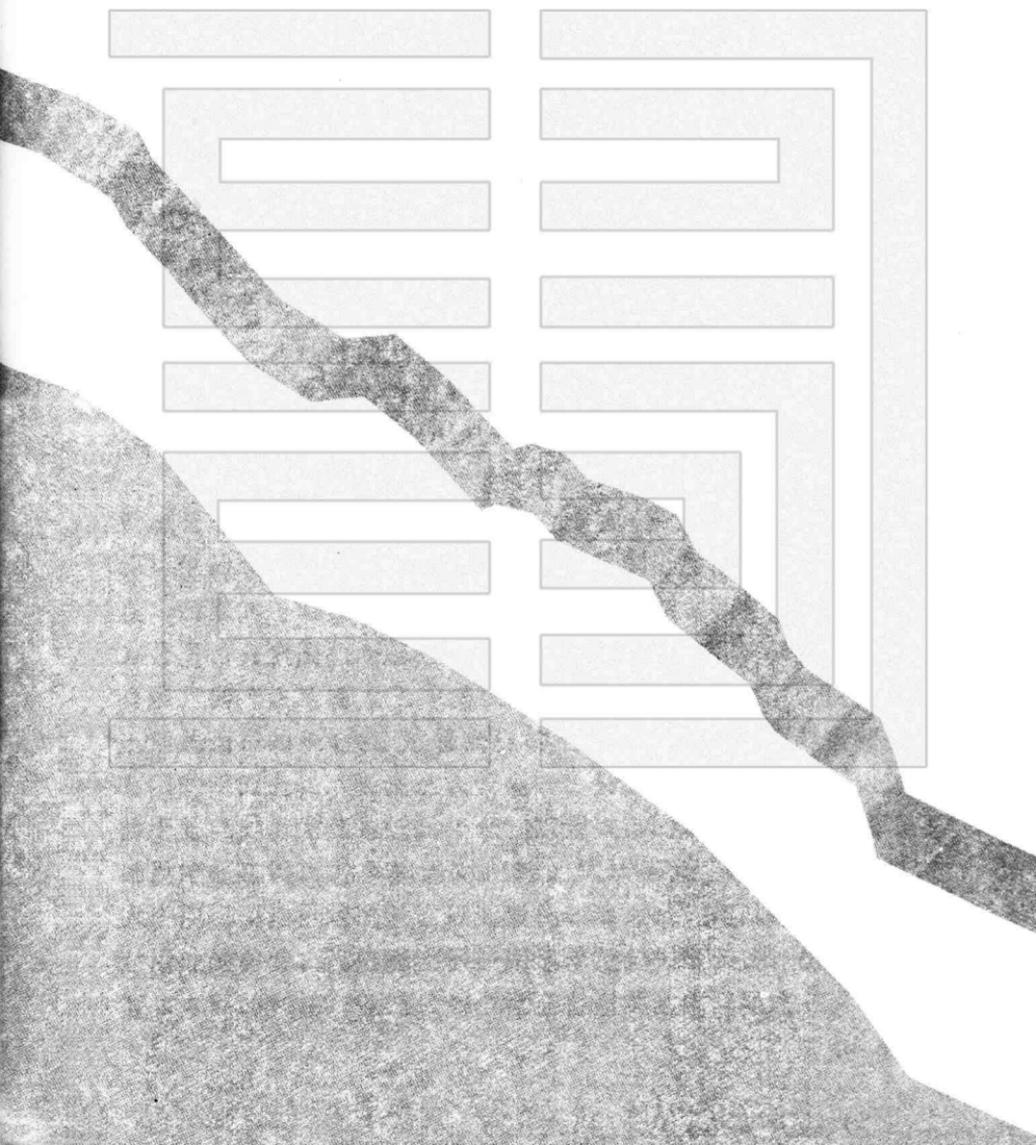
五、妥善处理征地与建立城乡土地储备制度的关系

近年来，我国建设用地总量和增量不断增大，土地市场失控。城市存量建设用地很大部分掌握在土地开发商手中。一方面闲置土地多，土地利用率高；另一方面政府可供的土地减少，且为了降低土地取得成本，取得更多的土地收益，加大了征地力度，严重威胁到耕地保护国策的落实。

建立土地储备制度是城市政府调控土地市场，优化配置城市土地和保证国有土地资产保值增值的重要举措。在优化城市存量土地资源，严格控制新增建设用地，培育公开、公正、公平的土地市场，更好地实施规划，实现可持续发展等方面都产生了积极效果。由于实行了“统一规划、统一征地、统一开发、统一供地”，征地与供地环节相分离，提高了土地利用的综合效益。但是对城镇规划区内，农用地转用和征地分批次报批时，其用地究竟属于公益性还是经营性难以明确界定，从而容易导致征地范围的扩大和征地权的滥用。

因此，必须认真研究征地与供地环节的衔接问题。首先，应通过提高征地补偿，增强征地环节市场化程度，对征地补偿费应严格按土地的市场价格来确定，避免土地储备机构以低成本过多征收集体土地；其次，征地应与供地相分离，避免政府“一手托两家”，压低征地补偿费；其三，加大宏观控制力度，严格规范土地市场的运作，使每一个用地者都能通过正常渠道展开公平竞争取得所需土地；最后，加强规划的严肃性、科学性和可操作性，严格界定公共利益用地的范围。

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

新疆位于我国西北边陲,地域辽阔,资源丰富,是各民族长期聚居的地区。长期以来,由于各种因素的影响,新疆经济发展较为缓慢,征地规模相对较小。20世纪80年代我国石油开发重点西移和90年代国家政策的西倾、西部大开发的推进以及我国成功加入WTO,为新疆的发展提供了前所未有的机遇。在这个大背景之下,新疆各行各业的发展步伐加快,各地各级人民政府为了发展本地的经济,积极招商引资,推动地区经济迅猛发展,从而增加了对建设用地的需求,使得征地任务日趋繁重。

新疆属于典型的内陆干旱性气候,地理环境特殊,绿洲内水资源匮乏,长期以来各族人民“逐水而居”,逐渐形成了具有新疆特色的绿洲经济,新疆各族人民在绿洲上生活、生产,代代衍息。新疆的土地资源较为丰富,全疆土地总面积约为166.5万平方公里,占全国总面积的1/6,但可供居住使用的绿洲资源极为有限,据统计新疆人工绿洲面积为6.83万平方公里,仅占全疆土地总面积的4.1%。尽管新疆的土地后备资源较为丰富,但在有限的绿洲上,既要满足农业生产,又要进行经济建设,人地矛盾十分突出。尤其是近几年来,随着城市的不断扩展以及各项基础设施的建设,各项建设对用地的需求不断上涨,征地数量较大,使得用地供求的矛盾逐渐激化。那么,如何既保证各项建设对用地的需要,又能确实保护用地单位与失地农民、国家与地方等多方面的利益,业已成为全社会普遍关注的问题之一。

一、新疆征地的基本情况

(一) 新疆建设用地变化趋势

1. 建设用地总体情况

改革开放以来,新疆同全国一样,各项建设迅猛发展,对建设用地的需求量越来越大,呈现逐年递增的趋势。根据历年资料统计,1987~2002年国务院、自治区人民政府两级共审批建设用地1279件,其中,报国务院审批40件,约占审批总件数的3%,而自治区人民政府审批的建设用地占到审批总件数的97%,因此,新疆建设用地的审批以自治区人民政府为多。历年审批建设用地中报批件数最多的一年为1998年,共计154件;最少的一年为1999年,共计36件,总体来看,新疆在90年代初期建设用地的审批较为频繁。

从1987~2002年,国务院、自治区人民政府共审批建设用地达99680.32公顷(1495204.8亩),平均每年审批6230.02公顷(93450.3亩)。历年来审批面积规模最大的一年是2002年,批准面积24946.88公顷(374203.2亩),报批最少的一年为1987年,为394.75公顷(5921.25亩)。从表4-1和图4-1中可以看出,新疆在统计年限内审批建设用地历经两个高潮:一是在20世纪90年代初期(1991年、1992年、1993年),新疆的石油工业全面展开之时;一是在21世纪初期(2001年、2002年),在西部大开发的推进下,新疆经济迅猛发展时期。但总体上看,新疆的经济发展对各项建设用地的需求有上升的趋势。

2. 建设占用耕地情况

1987~2002年,新疆各项建设共占用耕地7713.5公顷(115702.5亩),占同期新增建设用地的7.7%,历年来各项建设占用耕地最多的3年分别是2001年、1988年和1998年,占用耕地面积分别为:1929.8公顷(28947亩)、1116公顷(16740亩)和785.56公顷(11783.4亩),均远远高于16年里年均建设占用耕地482.09公顷(7231.35亩)的水平。而1988年和1998年恰好是我国《土地

管理法》前后两次修订期间,可见,在新的法律、法规还没有落实前,建设占用耕地一度高涨,口子过大(见表4-1、图4-1、图4-2)。

3. 建设占用各类土地情况

据《新疆维吾尔自治区土地资源及利用》资料统计,新疆大多数土地属于国家所有,国有土地的比重约占到新疆土地总面积的97.5%,而农村集体土地仅为2.5%。从新疆土地利用类型权属构成情况看(表4-2),新疆的耕地、园地主要属于农村集体所有,居民点及工矿用地国家所有、集体所有各占一半,而林地、牧草地、交通用地、水域用地、未利用土地主要以国家所有土地为主。由于新疆的国有土地比重较大,新增建设用地多来源于国有土地。

表4-1 新疆1986~2002年建设用地审批情况汇总表 单位:亩

年份	件数	批准用地面积	其中:耕地	备注
1987	55	394.75	168.58	
1988	52	5 375.27	1 116.00	3件报国务院审批
1989	47	691.40	212.65	
1990	49	2 684.85	334.74	5件报国务院审批
1991	113	9 749.48	253.97	3件报国务院审批
1992	114	4 764.81	393.42	5件报国务院审批
1993	117	10 339.86	418.49	3件报国务院审批
1994	63	709.30	158.62	
1995	76	3 246.40	160.38	3件报国务院审批
1996	72	1 365.15	227.27	1件报国务院审批
1997	78	1 184.51	249.26	
1998	154	4 547.98	785.56	2件报国务院审批
1999	36	4 780.59	352.96	5件报国务院审批
2000	85	4 920.47	400.25	3件报国务院审批
2001	78	24 946.88	1 929.8	5件报国务院审批
2002	90	19 978.61	551.56	2件报国务院审批
累计	1279	99 680.32	7 713.5	40件

注:(1)表中资料仅包括国务院和自治区人民政府两级审批的建设用地。

(2)资料来源于国土资源厅历年建设用地审批资料统计(1987~2002年)。

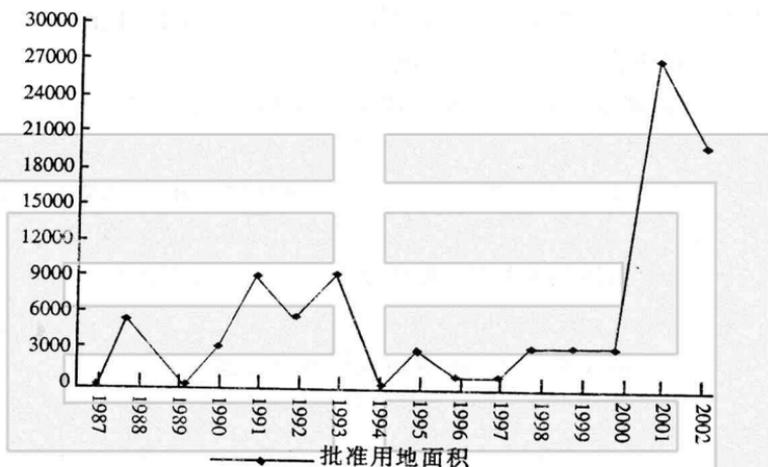


图 4-1 新疆 1987~2002 年批准建设用地面积 单位:公顷

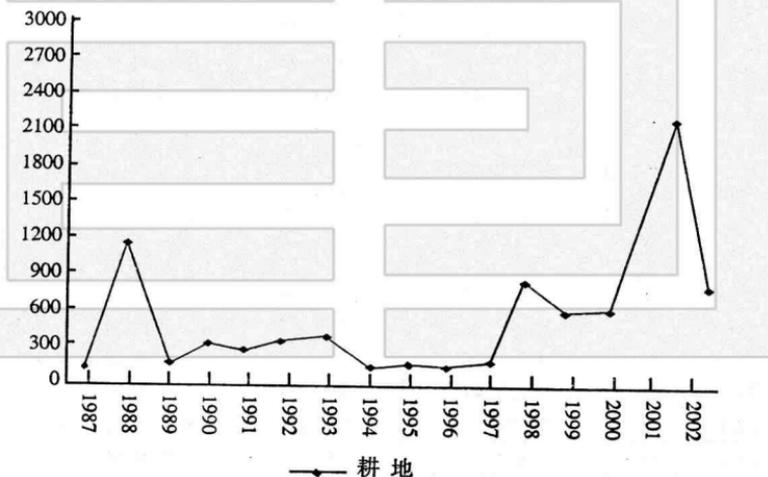


图 4-2 新疆 1987~2002 年建设批准用耕地 单位:公顷

表 4-2 新疆土地利用类型权属统计表

土地利用类型	面积(公顷)			权属构成(%)		
	国家所有	集体所有	合计	国家所有	集体所有	合计
1. 耕地	1 287 531.9	2 553 522.2	3 841 054.1	33.5	66.5	100
2. 园地	53 534.6	81 787.6	135 322.2	39.5	60.5	100
3. 林地	6 443 387.7	222 375.0	6 665 762.7	96.7	3.3	100
4. 牧草地	49 764 110.4	273 112.6	50 037 223.0	99.5	0.5	100
5. 居民点及工矿用地	337 862.7	333 144.0	671 006.7	50.4	49.6	100
6. 交通用地	134 822.2	75 916.3	210 738.5	64.0	36.0	100
7. 水域	4 336 916.8	166 895.8	4 503 812.6	96.3	3.7	100
8. 未利用土地	98 682 900.6	362 549.8	99 045 450.4	99.6	0.4	100
总计	161 041 066.9	4 069 303.3	16 511 0370.2	97.5	2.5	100

注：资料来源于《新疆维吾尔自治区土地资源及利用》。

对新疆 1987~2002 年审批建设用地进行进一步分析，各项建设共批准占用农用地 36 251.42 公顷（543 771.3 亩）、建设用地 1 355.16 公顷（20 327.4 亩）、未利用地 62 073.74 公顷（961 106.1 亩），分别占批准建设用地总面积的 36.4%、1.4%、62.2%。由此可见，长期以来，新疆各项建设用地的来源主要以未利用土地为主，农用地次之（见表 4-3、图 4-3）。

（二）征地的概况

1. 征地总体情况

新疆的征地工作起步较早，但真正走上正轨却是在 20 世纪 90 年代以后。近几年，随着经济的发展、各项基础设施的建设和城市的扩展，各项建设对用地的需求逐步增长，征用的土地也越来越多。

从表 4-4 统计中，可以看出新疆征地的规模无论在件数上还是征地面积上都在逐年扩大。1987~2002 年，共批准征用农民集体土地 698 起，而近两年（2001 年、2002 年）来发生征地更加频繁，而征地面积之大在统计期内是很少见的。这段时间征用

表 4-3 新疆历年建设用地占用各类土地情况汇总表 单位:公顷、%

	面 积				比 重			
	农用地	建设用地	未利用土地	合计	农用地	建设用地	未利用土地	合计
1987	264.18	7.37	123.20	394.75	66.9	1.9	31.2	100
1988	3594	109	1 672.27	5 375.27	66.9	2.0	31.1	100
1989	470.73	0	220.67	691.40	68.1	0	31.9	100
1990	725.74	6.15	1 952.96	2 684.85	27	0.23	72.7	100
1991	7 338.8	146	2 264.68	9 749.48	75.3	1.5	23.3	100
1992	2 903	14	1 847.81	4 764.81	60.9	0.23	38.8	100
1993	2 824.3	100.69	7 414.87	10 339.86	27.3	1.0	71.7	100
1994	299.87	89.67	319.76	709.30	42.3	12.6	45.1	100
1995	1 362.1	28.63	1 855.67	3 246.40	42	0.9	57.1	100
1996	432.81	41.35	890.99	1 365.15	31.7	3.0	65.3	100
1997	299.87	6.04	878.60	1 184.51	25.3	0.5	74.2	100
1998	1 405.4	187.46	2 955.12	4 547.98	30.9	4.1	65	100
1999	1 286.8	165.02	3 328.77	4 780.59	26.9	3.5	69.6	100
2000	584.52	48.00	4 287.95	4 920.47	11.9	1.0	87.1	100
2001	6 051.2	195.19	18 700.49	24 946.88	24.3	0.8	74.9	100
2002	6 408.1	210.59	13 359.92	19 978.62	32.1	1.1	66.8	100
累计	36 251.42	1 355.16	62 073.74	99 680.32	36.4	1.4	62.2	100

注: (1) 表中资料仅包括国务院和自治区人民政府两级审批的建设用地。

(2) 资料来源于国土资源厅历年建设用地审批资料统计 (1987 年~2002 年)。

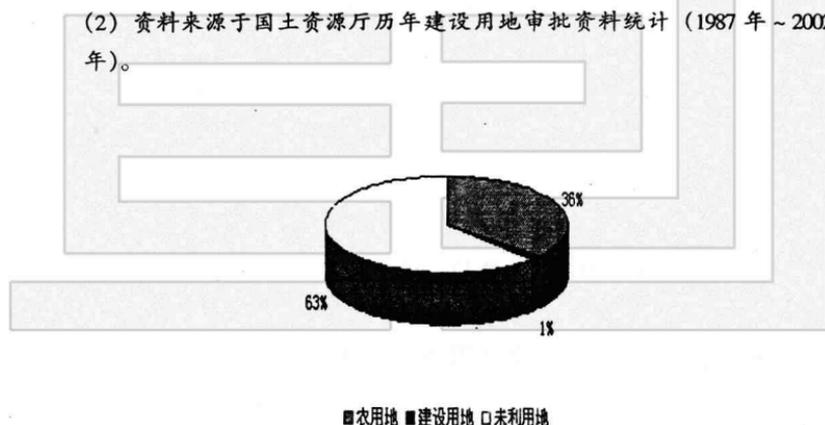


图 4-3 1987~2002 年批准建设用地占用各地类比例示意图 单位: %

农民集体土地共 15 499.9 公顷 (232 498.5 亩), 占总批准建设用地面积的 15.5%, 平均年征用农民集体土地 968.74 公顷 (14 531.1 亩) (见表 4-4)。

表 4-4 新疆 1987 年~2002 年建设征用集体土地情况表 单位: 公顷、%

年份	件数	批准征地 面积	其中耕地	所占比例	年份	件数	批准征地 面积	其中耕地	所占比例
1987	42	267.843	159.1	59.6	1996	37	250.107	181.2847	74.9
1988	39	2 954.76	1 110.935	37.6	1997	44	207.101	171.8813	83
1989	23	203.255	128.014	63	1998	65	678.369	529.1213	78
1990	22	326.019	289.3213	88.7	1999	24	442.36	318.7241	72.1
1991	46	405.053	221.0653	54.6	2000	61	535.194	375.0567	70.1
1992	45	398.885	354.8407	89	2001	59	3 686.07	1 780.345	48.3
1993	47	427.968	300.9647	70.3	2002	70	4 312.55	503.0233	12
1994	31	197.862	100.7607	50.9	合计	698	15 499.9	6 687.305	43.1
1995	43	206.537	162.8711	78.9					

注: (1) 表中资料仅包括国务院和自治区人民政府两级审批的建设用地。

(2) 资料来源于国土资源厅历年建设用地审批资料统计 (1987~2002 年)。

2. 征用农民集体耕地情况

新疆 66.5% 的耕地属于农村集体所有。在国务院、自治区人民政府批准的建设用地中, 建设占用耕地以农村集体耕地为主。在国务院和自治区人民政府审批的建设用地中, 共批准占用耕地 7 713.5 公顷 (115 702.5 亩), 而来源于征用农民集体所有的耕地就为 6 687.30 公顷 (100 309.575 亩), 占批准耕地总量的 86.7% 左右, 而建设占用国有耕地不到 14%。

在征用的农民集体土地中, 征用的耕地占到批准征地总面积的 43%, 因此, 征地以耕地为主。如表 4-4 所示, 最高年份达到 88.7%。

3. 各地州征地的情况

在国务院、自治区人民政府两级审批建设用地中, 1987~

2002年在新疆南北疆主要地州(市)的征地中,北疆征地388件,东疆72件,南疆245件,由此可见,北疆征地较东疆、南疆频繁。在征地规模上,北疆8159.31公顷(122389.65亩),东疆388.81公顷(5832.15亩),南疆6788.29公顷(101824.25亩),分别占到批准征地总面积的53.4%、2.5%和44.1%。北疆征地的规模在全疆范围内是比较大的。

北疆征地多发生在经济建设较发达的城市,且规模较大。如昌吉回族自治州是北疆征地最多的城市,征地面积共计4938.67公顷(74080.05亩),占北疆批准征地面积的60.5%;其次是乌鲁木齐市,征地面积1717.73公顷(25765.95亩),占北疆批准征地面积的21%左右。而南疆经济建设较为缓慢,基础设施滞后,征地多发生在南疆重镇喀什地区和阿克苏地区。喀什征地3229.96公顷(48449.4亩),阿克苏地区3018.24公顷(45273.6亩),分别占南疆批准征地面积的47.6%和44.4%。

根据征地的地类情况看,各地州征用农民集体耕地比例较大。北疆、东疆、南疆征用的耕地分别占到各征地面积的45%、42%、41%。有的地州甚至还高于各地州的平均水平,有的甚至高达90%以上,如北疆的阿勒泰地区(见表4-5)。

(三) 被征用土地的用途

相对国内较发达的省区,新疆的经济建设还比较滞后,建设所需要的基础设施还是比较薄弱的。为了改善新疆的投资环境,加强基础设施建设,新疆维吾尔自治区人民政府给予大量的投入和政策予以支持。被征用土地绝大多数也被用于交通、水利、能源等基础设施的建设中。据统计,16年来新疆两级审批的建设用地中,公益性用地约占85%,经营性用地约占9%,其他用地约占6%。

(四) 被征用土地的补偿安置情况

征地的补偿安置是征地工作中的一个重要环节。征地补偿费的计算标准和参考依据以及发放往往是征地中引发纠纷的焦点所在。

表 4-5 1987~2002 各地州征地情况汇总表 单位:公顷、%

地域	地州(市)名称	件数	批准征地面积	其中:耕地	所占比例
北疆	昌吉回族自治区	122	4 938.67	1 594.32	32.3
	乌鲁木齐市	165	1 717.73	135.11	66.1
	塔城地区	20	644.29	394.19	61.2
	伊犁哈萨克自治州	53	437.20	282.07	64.5
	石河子市	12	204.90	127.35	62.2
	博尔塔拉蒙古自治州	12	156.83	46.31	29.5
	阿勒泰地区	4	59.69	59.60	99.8
	合计	388	8 159.31	3 638.95	44.6
东疆	哈密地区	17	197.20	73.24	37.1
	吐鲁番地区	55	191.61	88.21	46.0
	合计	72	388.81	161.45	41.5
南疆	喀什地区	99	3 229.96	1 351.85	41.9
	阿克苏地区	59	3 018.24	1 145.00	37.9
	巴音郭楞蒙古自治州	46	370.60	161.59	43.6
	和田地区	41	169.49	125.02	73.8
	克孜勒苏州	0	0	0	0
	合计	245	6 788.29	2 783.46	41.0
	兵团	3	163.07	106.23	65.1
总计		708	15 499.48	6 690.09	43.2

注:(1)表中资料仅包括国务院和自治区人民政府两级审批的建设用地。

(2)资料来源于国土资源厅历年建设用地审批资料统计(1987~2002年)。

1. 征地补偿安置总体情况

新疆在 1987~2002 年发生的征地补偿安置中,共支付征地补偿安置费 97 215.12 万元,其中土地补偿费 44 932.5 万元,占征地补偿费的 46%;安置补助费 52 282.62 万元,占 54%。可见安置补助费的比重较大。尤其是在 1993 年后,安置补助费占总支付征地补偿费用的比重越来越高,最高可达 70% 以上(1995

年, 征地补偿费用为 2 683.39 万元, 安置补助费为 1 897.85 万元)。说明征地被征地农民的利益越来越被重视。(见表 4-6)

表 4-6

1987~2002 年征地补偿安置费汇总表

年份	批准征地 面积 (公顷)	土地 补偿费 (万元)	单位面积补偿		安置 补助费 (万元)	安置总 人数(人)	每人补 助(万元 /人)
			万元/公顷	万元/公顷			
1987	267.843	502.83	1.88	0.125	492.45	1 089	0.45
1988	2 954.76	2 416.67	0.82	0.055	944.81	1 118	0.85
1989	203.255	413.26	2.03	0.136	544.85	742	0.73
1990	326.019	698.57	2.14	0.143	668.53	1 399	0.48
1991	405.053	3 486.71	8.61	0.574	3 090.56	1 137	2.72
1992	398.885	1 596.73	4	0.267	1 561.14	290	5.38
1993	427.968	3 773.81	8.82	0.588	6 417.09	5 910	1.09
1994	197.862	604.95	3.06	0.204	973.44	2 068	0.47
1995	206.537	791.54	3.83	0.255	1 891.85	1 418	1.33
1996	250.107	772	3.09	0.206	1 397.59	881	1.59
1997	207.101	1 817.22	8.77	0.585	3 611.62	2 663	1.36
1998	678.369	2 587.43	3.81	0.254	2 583.82	2 161	1.2
1999	442.36	1 558.23	3.52	0.235	1 149.17	1 177	0.98
2000	535.194	3 140.53	5.87	0.391	3 711.36	2 619	1.42
2001	3 686.07	7 751.98	2.1	0.14	4 564.43	3 949	1.16
2002	4 312.55	13 020.04	3.02	0.201	18 679.91	6 620	2.82
合计	15 499.9	44 932.5	2.9	0.193	52 282.62	35 241	1.48

注: (1) 表中资料仅包括国务院和自治区人民政府两级审批的建设用地。

(2) 资料来源于国土资源厅历年建设用地审批资料统计(1987~2002年)。

2. 土地补偿情况

16年里国务院、自治区人民政府共批准征地 15 499.9 公顷(232 498.4 公顷), 支付土地补偿费 44 932.5 万元, 单位面积补偿 2.9 万元/公顷(0.193 万元/公顷)。最高土地补偿费达到 0.588 万元/亩(1993 年)。

3. 安置补助情况

16年里, 共安置农业人口 35 241 人, 支付安置补助费

52 282.62 万元，平均每人补助 1.48 万元。其中，货币安置 16 710 人，占 47.4%；招工安置 6 326 人，占安置总人口的 18%；通过调整土地安置 3 479 人，占 9.9%；招商安置 160 人，占 0.5%，其他方式安置 8 566 人，占 24.3%。可见征地后对被征地农民的安置途径以货币安置为主，招工安置和调整土地安置次之。

货币安置是征地补偿安置主要的安置途径，其操作简单。随着征地规模的不断扩大以及补偿标准的提高，1997 年后货币安置的力度也逐渐加大；招工安置在 90 年代前后是一个主要的安置方式，但由于受农民生存技能的限制和安置企业经营状况的不稳定性，该种安置途径已经暴露出较大的局限性；而调整土地安置在新疆有较大的优势：一来新疆的未利用土地资源较多；二来可以保障失地农民的长期生计，易被接受。当然在安置中，并非单独使用一种安置途径，各地根据自己的特点，选择一种或几种途径综合进行。

从各地州的情况看，使用货币安置比重较大的一般在新疆经济发展程度较好的地区，如乌鲁木齐市，16 年安置农业人口 18 691 人，其中货币安置 8 988 人，占该市安置总人口的 48%，安置补助费平均在 3 万元以上；昌吉市安置农业人口 4 852 人中，货币安置 3 468 人，占 71.5%，安置补助费为 2.3 万元左右。以调整土地为主要安置途径的多数分布在南疆地区，如喀什地区 830 人调整土地，占安置总人口的 15%，和田地区在 1 158 名被安置人口中，有 671 人采取调整土地方式，占 58%。而乌鲁木齐市、昌吉市、吐鲁番地区通过调整土地方式安置的人口则只占总安置人口的 1.7%、9% 和 2%。

（五）征地工作逐步规范化

在过去的一段时期内，由于新疆建设发展较为缓慢，大规模的征地少有发生，土地行政主管部门对因征地而造成的问题缺乏

直观认识，因此有些地区的征地工作不规范。如有些地区对征地补偿费用监管不力，土地行政主管部门直接将征地补偿费用发给当地村委会，由村领导代其发放，又由于种种原因，该笔款项始终没有发到农民的手中，侵害了农民的利益；另有一些地区土地私下流转现象较为普遍，直接损害了国家的利益，扰乱了土地市场和地价，使当地的工作难以开展。随着《土地管理法》的修改以及相关征地法律、法规的陆续出台，新疆的征地工作也逐步走向规范化。近些年来，新疆各地州土地行政主管部门越来越重视征地工作并且对其加以整顿规范。如昌吉市，现在的征地工作多由国土资源部门代表政府出面与被征地村民协商，征得农村集体土地后，再由政府以出让等方式将土地提供给用地单位；米泉市也基本做到了征地单位与用地单位不直接见面，由政府从中协调。政府在征地中的职能进一步得以实现，发挥了政府对土地市场和地价的调控作用。

二、新疆征地的主要特点

（一）征地以绿洲土地居多

新疆特殊的地理环境使得发展绿洲经济成为新疆建设的一大特色。新疆的绿洲面积占土地面积的4%左右，绿洲上以集体土地居多，其中又以耕地、园地、居民点用地居多，征收土地多发生在绿洲上。

新疆建设占用耕地比重低，而占用的耕地中以集体耕地比重较高。据统计，1987~2002年建设共占用耕地7713.5公顷，占总批准用地面积的7.7%，而在建设占用的耕地中，国有耕地1026.2公顷，为占用耕地面积的13%左右，剩余的87%的耕地均来源于农民集体耕地。

在农民集体土地中征用的耕地比重较大。16年间新疆共批准征用农村集体土地15499.9公顷，其中耕地为6687.31公顷，占总征地面积的43.1%。可见，占用耕地的比重还是比较高的。

(二) 政策多变, 征地补偿标准不一

在征的土地中, 新疆先后参照过 1986 年出台的《土地管理法》、新政发 [1992] 65 号文件、1998 年修订的《土地管理法》和 2001 年自治区 500 号文件对征地进行补偿, 但由于各个阶段征地内容、补偿标准、优惠条件有所不同, 对被征地农民的实际补偿差别就较大, 因此造成一些农民集体和农民本人对此意见较多。从新疆 1987~2002 年征收土地补偿费的资料中显示, 土地补偿费和安置补助费随着征地的频繁发生和规模变大有逐年递增的趋势。历年中征地每亩最高补偿可以达到 5 880 元 (1993 年), 最低却为 550 元 (1988 年), 而在征地相对较多的 2001 年、2002 年, 每亩土地补偿费不过是 1 400 元和 2 013 元。而对于安置补助费, 个人最高可补助 53 800 元 (1992 年), 最低为 4 500 元 (1987 年), 二者相差近 12 倍。受到历史沿革的影响, 政策多变, 征地标准不一, 农民在对前后几年征地补偿进行比较后, 心理落差较大。

(三) 以货币安置为主, 土地调整安置农民潜力大

新疆安置的方式主要以货币为主, 但土地调整安置在新疆具有较大的优势。农民土地被征用后, 由所在集体经济组织负责安置, 其主要办法是重新调整土地, 以保证被征地农户的原承包土地面积不减少。该种安置方式在 1990 年前后和 1999 年以后使用较多。新疆可利用的土地后备资源数量较多, 土地调整安置的潜力逐渐被挖掘。在长期的征地过程中, 单一货币的安置方式虽然简单易于操作, 且各项补偿、安置的标准越来越高, 被征地农民容易接受, 但同时它的缺陷也越来越突出。近几年的资料显示, 新疆部分地州已经在尝试着通过调整土地这一方式来解决被征地农民的后顾之忧, 而且收效较好。但由于新疆土地面积大但分布不均, 土地调整安置具有一定的地区差异。一般而言, 南疆地区未利用土地较丰富, 土地调整潜力也较大, 如巴音郭楞蒙古自治州、喀什地

区、阿克苏地区等地州(见表4-7)。

表4-7 新疆征地安置途径一览表 单位:人、%

年份	安置 总人数	招工安置		调整土地		货币安置		从商安置		其他		备注 (农转非)
		人数	所占 比重	人数	所占 比重	人数	所占 比重	人数	所占 比重	人数	所占 比重	
1987	1 089	245	22.5	0	0	678	62.3	0	0	166	15.2	7
1988	1 118	682	61.0	15	1.3	419	37.5	0	0	2	0.2	0
1989	742	121	16.3	369	49.7	66	8.9	0	0	186	25.1	40
1990	1 399	579	41.4	336	24.0	384	27.4	100	7.2	0	0	893
1991	1 137	637	56.0	321	28.2	16	1.4	0	0	163	14.4	262
1992	290	66	22.8	54	18.6	69	24.8	0	0	101	33.8	723
1993	5 910	3 400	57.5	204	3.5	880	14.9	0	0	1 426	24.1	278
1994	2 068	20	0.8	0	0	10	0.5	0	0	2 038	98.7	99
1995	1 418	110	7.8	18	1.3	769	54.2	0	0	521	36.7	364
1996	881	28	3.2	33	3.7	769	87.3	0	0	51	5.8	297
1997	2 663	0	0	263	9.9	1 195	44.9	0	0	1 205	45.2	1 511
1998	2 161	82	3.8	37	1.7	287	13.3	0	0	1 755	81.2	583
1999	1 177	108	9.2	381	32.4	200	17.0	0	0	488	41.4	7
2000	2 619	226	8.6	362	13.8	1 930	73.7	60	2.3	41	1.6	720
2001	3 949	0	0	346	8.8	3 319	84.0	0	0	284	7.2	142
2002	6 620	22	0.3	740	11.2	5 719	86.4	0	0	139	2.1	0
合计	35 241	6 326	18.0	3 479	9.9	16 710	47.4	160	0.5	8 566	24.2	5 926

注:(1)表中资料仅包括国务院和自治区人民政府两级审批的建设用地。

(2)资料来源于国土资源厅历年建设用地审批资料统计(1987~2002年)。

(四) 征地与供地中得利不均, 空间较小

土地被征收后, 政府将土地交给用地单位使用, 而政府得到的利润空间受到供给的方式和当地经济发展程度的不同而有所不同。在经济发展程度较高的地区, 得利空间较大, 如乌鲁木齐市、昌吉市、库尔勒市, 而在其他地区, 得利空间较小。

三、新疆征地存在的问题分析

(一) 补偿标准不够完善, 安置方式较单一, 失地农民存后

顾之忧

新疆在征地过程中参照的法律、法规具有一定的历史沿革,除了前后两次修订的《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》外,还有新政发[1992]65号文和新计价房[2001]500号文(以下简称500号文)。比较《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》和500号文,不难看出补偿标准有不一致的地方。在征地过程中,由于这两种补偿标准的不一致,给实际征地工作带来了一定困难。而且在实施500号文时,由于没有具体规定高中低产田的界定标准,在操作上有一定的难度,这就使得地区间实际补偿差异较大,农民对此很难理解。

新疆对被征地后农民的安置方式主要以货币安置为主。据统计,货币安置占历年来安置补助费的47.4%。货币安置简单容易操作,农民也乐意接受,但货币安置也有弊端,它缺乏考虑失地农民长期发展的需要,如果出现一些意外情况(如家人生病或孩子上学),农民将安置补助费用完后,其日后的生活将无法保障。因此,失地又没钱的农民存在较大的后顾之忧。

(二) 被征地的地类认定缺乏权威性

被征用土地的地类繁多,对此又缺乏权威性认定,也易引发征地补偿矛盾。特别是近年来农村产业结构调整,地类变化频繁,在征地过程中抢种(栽)其他作物(苗木),抢建(房)现象严重,导致征地补偿争议。

(三) 被征地权属矛盾较多

目前农村集体土地确权登记工作尚未全面完成,在征地中往往影响到征地难以正常进行。

(四) 计划综合部门与国土资源部门在项目审批立项时的配合不够

计划综合部门在项目审批时,首先应审查国土资源部门对项目的用地预审意见,如是否同意供地。而现在往往是计划综合部

门先批准立项，随后国土资源部门再补办用地预审意见的事例较多。

(五) 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带来了较大影响，例如，林业部门对土地详查认定的园地视为林地，要求须经该部门审核同意后方可征收审批。还有林地与草地之争，未利用地与林地、草地之争等等，都影响到征地工作的顺利进行。

(六) 征地补偿费分配不够规范，有的不能及时到位

征地补偿费的分配是一个较为敏感的问题。新疆在征地中没有一个统一的标准。有的乡政府、村集体提留多，还有个别征地补偿不到位，或县（市）、乡（镇）、村存在挪用或截留征地补偿费的现象。

第五章 新疆征地费用的计算与分析

新疆在征地过程中对被征地权益人的适当补偿与国家《土地管理法》规定的原则是一致的，所谓“适当补偿”是属于不完全补偿，它将补偿仅限于与被征地客体有直接关联的经济损失范围之内，包括补偿给集体经济组织的土地补偿费、补偿给征地后需要安置的农业人口的安置补助费、补偿给农户的青苗补偿费和集体或农民的地上建筑等附着物的费用。

这三项费用是主要针对被征地的权益主体——农村集体经济组织和农民而设置的。集体土地变为国有土地是土地所有权和土地使用权同时发生转移的过程，这种转移的过程是通过土地补偿费的方式来体现的。从实际上看，土地补偿费是支付给被征地单位对土地长期投工、投资的补偿。安置补助费是弥补征地农民失去原有生活保障——土地收益，是用于被征地农民的生产、生活安全的费用，其目的是帮助失地农民解决就业问题及其他生活方面的困难，使其维持原生活水平。青苗补偿费是指当农作物处于生长阶段，因征收土地需要及时交付土地致使农作物不能收获而给农民造成的损失，应给土地承包者或土地使用者以经济补偿。地上附着物补偿费是指征地时对地上、地下的各种建筑物、构筑物的拆迁和恢复费用。

一、新疆征地费用计算标准的有关规定

(一) 征地费用计算的法规、政策依据

新疆征地费用计算的政策性文件和法规依据主要有1998年8月29日全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过的《中华

《中华人民共和国土地管理法》、1998年12月24日国务院令第256号《中华人民共和国土地管理法实施条例》、1999年7月30日新疆维吾尔自治区九届人大十次常委会通过《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》和2001年3月1日自治区发展计划委员会与自治区财政厅联合下发的新计价房〔2001〕500号文件《关于下发〈自治区国土资源系统土地管理行政事业性收费标准〉的通知》(以下简称自治区500号文件)。

(二) 征地补偿的基本原则

1. 土地补偿费按被征地原用途予以补偿。如耕地、牧草地等被征来用于非农建设用地,仍按农用地产值确定补偿费的标准,荒山、荒地等没有经济效益的则不予补偿。

2. 这里所说的“征地补偿的目的是使需要安置的农民保持原有生活水平”是通过耕种土地而获得的收益,不包括其他劳动所得,这种生活水平是靠人均占有耕地的收益来体现的。达不到这一标准可适当提高补偿费用标准,土地补偿费和安置补偿费之和的最高标准不超过征收前三年平均年产值的30倍,即相当于按当前生产水平计算的土地承包经营期30年的产值之和。

3. 补偿标准的确定是以征地前三年的平均年产值为依据,乘以法定倍数的方法来计算征地补偿费标准。

(三) 征地补偿的各项标准

1. 土地补偿费

新疆土地补偿费按以下两个政策法规依据形成两种计算标准:

(1) 根据《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》规定,国家建设征地,按以下标准支付土地补偿费:

①征基本农田的,按当年耕地年产值的8~10倍补偿。

②征基本农田以外的水浇地、鱼塘,按当年耕地年产值的7~9倍补偿。

③征基本农田以外的旱耕地按当地耕地产值的7~8倍补偿。

④征林地、人工草场、宅基地、乡村道路、打谷场等,按当年耕地年产值的6~7倍补偿。

⑤征天然草地,按当地草地年产值的6倍补偿。

⑥交通、水利等大型重点建设项目征地(除天然草地)按当地耕地年产值的6倍补偿。

(2)根据自治区500号文件规定,按被征地(实际征地的耕地数量)前三年平均年产值的6~10倍计算。补偿计算基数分为两类:一类是种植粮食作物的耕地,其中粮食作物耕地的年产值有三个标准:一等耕地(高产田)为1200元/公顷·年;二等耕地(中产田)为640元/公顷·年;三等耕地(低产田)为480元/公顷·年。另一类是种植特种作物的耕地、园地,其年产值应高于一等耕地标准,棉花地最高不得超过1.5倍,果园地不得超过2倍,蔬菜地不得超过3倍,葡萄地不得超过4倍。具体计算基数见下表:

表5-1 耕地补偿计算基数表 单位:元/公顷

等 别	一等耕地	二等耕地	三等耕地
	(高产田)	(中产田)	(低产田)
补偿计算基数表	1200	640	480
说 明	1. 本表标准适用于种植粮食作物的耕地		
	2. 种植特种作物的耕地、菜地、果园的年产值应高于本表一等耕地标准;棉花地最高不得超过1.5倍;果园地不得超过2倍;蔬菜地不得超过3倍;葡萄地不得超过4倍。其他年产值按实际年产值测算。		

其他经济作物按实际年产值测算。在征地中如有牧草地，其土地补偿计算基数如下：

表 5-2 牧草地补偿计算基数表 单位：元/公顷

等别	一	二	三
级数	优良等	中等	劣等
1	328	262	120
2	262	148	88
3	136	96	63
4	80	69	50

2. 安置补助费

《土地管理法》规定安置补助费按需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数等于被征的耕地数量除以征地前被征地单位平均每人占有耕地的数量。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征前三年平均产值的 4~6 倍。每亩被征耕地的安置补助费，最高不得超过被征前三年平均年产值的 15 倍。而在《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》规定：对被征地单位在征地前人均耕地不足 0.1 公顷（1.5 亩）的，可适当增加安置补助费。但土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的 30 倍。征鱼塘、林地、草地的均比照邻近耕地标准支付安置补助费。征宅基地、乡村道路、打谷场地的，不支付安置补助费。

根据新计价房 [2001] 500 号文件，安置补助费计算标准具体如下：

表 5-3 安置补助费计算标准表

人均耕地 (公顷)	3 年平均年产值倍数
3.5 公顷以上	4~5
3.0~3.5	6~7
2.5~3.0	8~9
2.0~2.5	10~12
1.5~2.0	13~15
1.0~1.5	16~18
0.5~1.0	19~20
0.5 以下	土地补偿费和安置补助费两项之和不超过 30 倍

3. 青苗补偿费

一般农作物的青苗补偿费按该作物前 3 年平均年产值补偿, 宿根作物按该作物被征地前 3 年平均年产值的 2~3 倍补偿。

4. 地上附着物补偿费

根据实际损失, 按规定补偿。树木补偿具体又分为阔叶树、针叶树、果树、葡萄四大类。其中, 葡萄按墩计算, 分 3 年以上已挂果 (70~110 元) 和三年以下未挂果 (30~70 元) 两个标准; 而树木类按棵计算, 以树木的胸径大小为划分补偿标准, 每棵 10~120 元不等。灌木林补偿标准按郁闭度划分, 郁闭度在 20%~40%, 为 300 元/公顷; 40%~60%, 为 500 元/公顷; 60%以上, 为 600 元/亩。

二、在征地过程中涉及的其他各项税费

(一) 新菜地开发建设基金

国家征城市郊区菜地, 除按规定向被征地单位支付征地补偿费和安置补助费以外, 根据《国家建设征收菜地缴纳新菜地开发建设基金暂行办法》及《自治区国土资源系统土地管理行政事业

性收费标准》的规定所缴纳的费用。城市郊区菜地是指城市郊区为供应城市居民吃菜，连续三年以上常年种菜的商品菜地或养殖鱼虾的鱼塘。自治区 500 号文件规定我区新菜地开发建设基金缴纳标准为每亩 1 000 ~ 10 000 元。

但在实际征地工作中，除了乌鲁木齐市近郊征地属于规定标准的菜地外，其他地州征地较少涉及此项基金。

(二) 耕地占用税

占用耕地从事非农建设的单位和个人都是耕地占用税的纳税义务人。耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积计税，按每平方米 1.3 ~ 10 元不等的价值收取。农村居民占用耕地新建住宅，税额减半征收。

(三) 耕地开垦费

占用耕地单位没有条件开垦或开垦的耕地不符合要求，按规定应缴纳的专用于开垦新耕地的费用。新计价房 [2001] 500 号文件《关于下发〈自治区国土资源系统土地管理行政事业性收费标准〉的通知》规定标准为：一般耕地中一等地为 3 000/亩，二等地 2 000 元/亩，三等地 1 000 元/亩。基本农田中一等地 4 500 元/亩，二等地 3 000 元/亩，三等地 1 500 元/亩。

(四) 征地管理费

征收标准不得超过征地费总额（土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费和地上附着物补偿费等四项构成）的 3% ~ 4%。

三、新疆不同地区征地费用的计算

(一) 各地、州征地补偿的具体情况

新疆地域辽阔，天山南北共有 17 个地级行政区划，此外还有地方和兵团之分，各地征地情况复杂，各不相同。此次调研选取了乌鲁木齐市、昌吉市、米泉市、吐鲁番市、鄯善县、伊宁市、库尔勒市七个典型市县。

1. 乌鲁木齐市

乌鲁木齐近些年来城市化进程很快,大量征地行为主要发生在近郊四乡:七道湾乡、大湾乡、二宫乡、地窝堡乡。主要征地项目集中在城市基础建设方面,如公路、电厂等。所征农地多是近郊菜地和一些果园地,乌鲁木齐市征地费用不分经营性和公益性项目,统一标准。

2001年自治区颁布500号文件《关于下发〈自治区国土资源系统土地管理行政事业性收费标准〉的通知》后,土地补偿费和安置补助费两项之和为年产值3600元/亩的30倍,为10.8万元/亩。青苗补偿费的原则是种什么补什么。经济林、果园等青苗补偿费按棵计算,具体标准按500号文件执行。在实际操作中青苗补偿往往高于规定标准。例如,广汇美居物流园征二宫乡果园地,每亩按660棵计算,每棵180元,实际1公顷青苗补偿为11.88万元。加上地上建筑物拆迁补偿的费用,平均下来,乌鲁木齐近郊征地,尤其在七道湾乡所征土地,每亩实际征地费用已达30~40万元。七道湾乡被征土地规模大主要是由于城市北扩,这里建有乌鲁木齐市最大的南湖广场、市政府机关、外环路建设以及南湖安居工程等等。

乌鲁木齐市近郊农民在某种意义上已不是真正的农民。随着城市化进程的加快,城市郊区二三产业的迅速发展,许多原先的农民主要从事运输、服务商贸等副业,把土地租给外地来务农的民工耕种。每年每亩收入在300元左右,征地一次性给付补偿费,实际上是迅速致富了农民,他们把补偿费拿来在新的宅基地上盖楼房出租或自己投资从事各种商业活动。每月租金就已超过原来每亩地的收入,随着市区的进一步发展,租价还有可能上升。征地对于并非以土地为生的人们来说,非但没有降低其原有生活水平,还为其在市场经济中增强竞争力提供了资本积累。

乌鲁木齐市征地特点可以归纳为:标准统一,土地补偿费和安置补助费两项之和为近郊菜地前三年平均年产值3600元/亩

的30倍,即10.8万元(注:该标准是由乌鲁木齐市土地管理局参考农经部门统计数据,并在实地调查基础上,综合确定一个年产值,不分地类、区位及种植结构,全市统一标准);青苗补偿费居高不下,实际工作中,该项费用标准已达10万元/亩;地上附着物补偿费按城市建筑物拆迁评估标准确定。各项征地补偿补助费每亩总额已高居全疆之首,也高于内地某些大城市。

2. 昌吉市

近年来昌吉市征地主要是大型企业的房地产项目、城市基础设施建设项目,以及一些新增开发区。如特变电股份有限公司、华洋房地产、乌奎高速公路、亚中商城等。征地多的是近郊的几个村,如南五工二村和南五工一村。

昌吉市征地补偿标准可划分为三个阶段。第一阶段从1990~1998年,这一阶段的补偿标准以1986年国家颁布的《土地管理法》为依据,征地补偿费一般在2万元/公顷;第二阶段从1999~2001年,这一阶段的补偿标准以1998年国家颁布的新《土地管理法》和《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》为依据,由于这一阶段市政府对征地行为控制不严,土地市场较为混乱,征地补偿费较高,一般在5万~6万元/亩;第三阶段从2002年至今,这一阶段政府逐步开始整顿土地市场,征地工作趋向于规范,市政府加强了征地补偿的严格控制,征地补偿费一般稳定在2万~3万元/亩。

目前昌吉市征地补偿采取征地包干做法,不考虑种植结构及耕地质量,每亩土地采取统一的补偿标准(青苗单独补偿),每亩补偿标准主要参照《土地管理法》和自治区500号文件有关规定,结合土地区位条件及征地项目类型来确定。一般每亩土地的年产值最高为1200元,补偿倍数不超过30倍,每亩土地的最高补偿不超过3万元。青苗的补偿一般为每亩5000~6000元左右。

昌吉市和乌鲁木齐市在征地安置补助费的计算和分配上均存

在一个共同的问题,《土地管理法》规定征地补偿费中土地补偿费和安置补助费应分别计算,但在实际操作中却是把土地补偿费和安置补助费捆绑在一起,以每亩地的上限补偿倍数作为补偿标准,而不考虑需要安置的农业人口数。

按《土地管理法》的规定,安置补助费的计算公式为:

需要安置的农业人口数×被征耕地前三年平均年产值×倍数
= (征收耕地面积数÷征地前人均耕地面积数)×被征耕地前三年平均年产值×倍数。

其中,“倍数”是关键。因地块面积的补偿额总数差异就在于“倍数”,而“倍数”的确定是依据人均占有耕地数来确定的,人均耕地越少,倍数值越大,安置补助费越高。但在征地实务中,大多数地区都采用了简易的包干做法,两费按一个最高倍数30倍来乘平均年产值。这样造成人少地多的村处于优势,村民受益多,人多地少的村处于劣势,每个人得到的补偿少。这在昌吉城郊办事处南五工二村和南五工一村表现的很明显,被征地前,南五工二村人均耕地2.4亩,人均收入2500元;南五工一村人均耕地0.6亩,人均收入2500元;征地后,南五工二村人均收入4000元,南五工一村人均收入2000元。征地后两村农民生活水平的差异与所获安置补助费的不同关系很大。

3. 米泉市

米泉市在征地中坚持以相关的法律法规为依据,形成灵活多样的补偿方式。以现行的法律法规指导征地。征地补偿计算的面积、人口、土地年产值指标均以统计部门的数据为准;青苗补偿费以每亩的果树合理种植密度(120棵/亩)计算,套种方式的耕地年产值按各种作物面积比例加权平均计算。米泉市在补偿费计算中掌握的原则是安置补助费的补偿倍数不少于20倍,土地补偿费的补偿倍数可不高于10倍,每亩征地补偿费合计约2~4万元。米泉市结合当地特点,形成了灵活多样的适合于农民的补

偿方式，如给予生活补助费、门面房等多种方式，但主要还是以货币补偿为主。

如园艺村人均耕地 1.55 亩，2002 年被征 230 亩蔬菜地，安置补助费标准为每亩 900 元，青苗补偿费为 1 900 元/亩。

4. 吐鲁番市

1999 年以来，吐鲁番市大规模的征地项目主要集中在亚尔乡和葡萄乡两个区域，这两个乡均在城郊，属于规划区内。征地项目主要是广汇集团的房地产开发和葡萄沟旅游项目。被征土地主要是农用地，而且绝大多数都是已结果多年的葡萄园，此外还有少量的宅基地。

吐鲁番市征地费标准按自治区 500 号文件规定，葡萄地补偿计算基数不得高于一等耕地亩产 1 200 元的 4 倍，也就是每亩 4 800 元/亩。每个项目的征地补偿费标准有所不同，大致在 3 500 ~ 4 800 元/亩之间，如葡萄沟开发有限公司的旅游葡萄园项目用地补偿计算基数为 4 080 元/亩。这基本符合吐鲁番地区葡萄生产情况，即平均实际公顷收益在 3 500 ~ 5 000 元左右。

征地补偿中各项费用标准如下：

(1) 土地补偿费为计算基数的 7~9 倍。

(2) 安置补助费。葡萄乡为 6~7 倍，亚尔乡为 16~20 倍，(注：两个乡人均耕地基本一样为 1.5 亩左右)。

(3) 青苗(葡萄)补偿费为年产值的 2~3 倍。这其中的执行标准也因项目不同而有所区别，如吐鲁番地区中心血站建设占用亚尔乡孜力克村集体土地 5 公顷，青苗补偿费为 7 700 元/亩，而葡萄乡旅游项目为 12 252 元/亩。

(4) 地上附着物补偿费。因吐鲁番市征地多为葡萄地，没有什么建筑物，所以无此项支出。地上的葡萄架等由农户自己拿走。

四项费用合计下来，每亩征地费 7~13 万元/亩不等。

5. 鄯善县

鄯善县近几年大宗征地项目主要有两个：一是市中心广场建设项目，征地规模 360 公顷，大部分是葡萄地；二是其他规划用地占用耕地 50 公顷。征地补偿计算标准为每亩 1 160 元（自治区 500 号文件发布以前为 1 260 元），土地补偿费按 10 倍计，安置补助费按 20 倍计，两项合计不超过 30 倍。青苗补偿费计算基数为 2 900 元/亩，按 3 倍计算为 8 700 元/亩。葡萄园不存在地上附着物补偿。征 1 公顷地征地费约 4 万元。

鄯善地区征地补偿费最突出的一个问题在于：葡萄地的土地补偿和安置补助费计算基数是按耕地，而不是按高于耕地的标准计算，只有青苗补偿才按葡萄地来计算。

具体到项目时，各项费用是采取包干形式。例如广场项目征地，如果是葡萄园地，每亩包干 4.6 万元，一般耕地 1.6 元/亩，安置补助费的计算并未按人均耕地标准的倍数去执行，而是与土地补偿费合在一起确定一个总倍数计算。

6. 库尔勒市

随着库尔勒市的迅速发展，房地产开发和城市基础设施建设用地急剧增加，1999 年实际用地仅为 3.63 公顷（54.4 亩），而 2002 年实际用地高达 93.53 公顷（1 402.95 亩）。征得的土地多用于房地产开发和城市基础设施建设。

在征地中，一部分实行包干办法，包括土地补偿费、安置补助费、青苗及附着物补偿费，一般在 14 ~ 15 万元/亩。也有较低一些的，如 2002 年市政府为扶持香梨股份公司发展，征地费包干 9 万元/亩，出让金 8 万元/亩，政府还返还部分出让金给该企业用于道路修建。

7. 伊宁市

伊宁市的征地补偿标准自 1992 年以来逐年提高。如伊宁市汉宾乡，1992 年征汉宾乡土地 65.93 公顷（989 亩）用于经济开发区建设。当时是按原《土地管理法》和自治区有关规定进行

计算的：补偿计算基数为前三年平均年产值 753.37 元/亩，土地补偿费按 6 倍给予补偿，安置补助费按 8 倍给予补偿，青苗补偿费按 1 倍给予补偿。平均每亩征地费约 1.2 万元。

1999 年，征汉宾乡集体土地 6.67 公顷（100 亩）用于世纪苑经济适用房建设时，基数仍然为 753.37 元/亩，补偿倍数按新《土地管理法》却有所提高，土地补偿费为 9 倍，安置补助费为 20 倍。

2001 年，征汉宾乡土地 36.13 公顷（542 亩）分别作为伊宁市第二热源建设项目用地和开发区二期扩建项目用地时，由于自治区 500 号文件的执行，市局将安置补助费等各项补偿费的补偿基数由原先的 753.37 元/亩调至 1 200 元/亩，安置补助费的补偿倍数也调至 17 倍，即安置补助费： $1\ 200\ \text{元}/\text{亩} \times 17 = 20\ 400\ \text{元}/\text{亩}$ 。平均每亩征地费达 3 万元以上。

8. 小结

从新疆的征地费计算来看，土地补偿费和安置补助费基本上采取包干形式，不分种植结构、耕地质量，统一核算，均按不超过前三年平均年产值的 30 倍。其中前三年平均年产值的标准由各地根据自治区 500 号文件规定，在实施过程中略有不同。各地征地费差异主要在于青苗补偿费和地上附着物的计算上。对青苗补偿费，自治区 500 号文件规定是大田作物按该作物前三年平均产值补偿。葡萄如果是成片种植的，青苗补偿费按面积和产值计算；如果是零星种植的，按墩计算，分三年以下未挂果和三年以上已挂果，每墩 70 ~ 110 元；果树每棵几十元到 110 元等计算。在调研中我们发现，果树补偿倍数有超过文件规定的，如征乌鲁木齐二宫乡地，每棵果树补偿标准达 180 元。地上附着物的补偿，各地均是按拆迁补偿的标准计算。

另外，征地过程中公益性项目和经营性项目补偿标准也有所不同，例如在乌鲁木齐这个征地规模较大，情况复杂的地区，其

征地标准不分项目不分性质统一标准，土地补偿费和安置补助费两项均为年产值的 30 倍。但在鄯善县，公益性项目用地土地补偿费和安置补助费两项之和为年产值的 20 倍，低于经营性项目用地标准 30 倍。

通过调研，我们基本可以得出这样的结论，其实各地农民对征地补偿的依据标准并不关心，而在乎实际得到的补偿费总额，不论是以什么名目下发的补偿费，只要能满足其改善生活，买新房，有余钱投资做生意的要求就满足了。手中一次拿到几万、十几万甚至几十万的补偿费，比他们父辈每年几千元的微薄收入要实惠得多。问题在于这些补偿费用是否能达到其生活水平不下降的要求和如何妥善使用这笔费用，缺乏长远的谋划。如吐鲁番地区农民拿到每亩 13 万元的补偿费后，又提出 27 年的承包款如何补偿？

四、各地征地费产生差异的原因

通过调研，结合各地具体情况，可得下表：

从表 5-4 可以发现各地征地费差异很大，这与地理位置条件、经济发展状况、行政因素、建设项目性质等密切相关。

从表中可以看出乌鲁木齐市、库尔勒市、吐鲁番市三地的每亩征地费高于其他县市，均在 10 万元以上。近几年来，这些城市的经济发展迅速。乌鲁木齐市每亩征地费高达 30 万元，是有其深厚的经济背景的。乌鲁木齐市作为新疆政治、文化、经济的中心和第二亚欧大陆桥中国西段的桥头堡，在国家对外开放的整体格局中有着其他地区不可替代的特殊地位。现在，乌鲁木齐市已逐步发展成为有较强辐射能力的中心城市。在乌鲁木齐城市不断北扩的过程中，征了大量的近郊农村土地，而各大投资主体对土地的需求又很紧迫；另一方面，乌鲁木齐市近郊农民市场观念较强，维权意识浓厚，这就导致乌鲁木齐市实际征地费日益高涨。鉴于乌鲁木齐市地价居高不下的形势，一些企业转而求其次，把目光投向征地费相对低廉的昌吉市。

表 5-4 新疆各地征地情况比较一览表

地区	补偿标准 (四项费用)	人均国民 生产总值	与乌鲁木齐市 的直线距离	农民人均 纯收入
	万元/亩	(元)	(公里)	(元/年)
乌鲁木齐市	20~30	17 780		3 381
米泉市	2~4	10 113	27	3 515
昌吉市	2~3	9 312	61	3 795
吐鲁番市	7~13	6 213	170	2 353
鄯善县	1.6~4.6	22 171	246	2 576
库尔勒市	14~15	28 995	285	3 024
伊宁市	3~4	5 832	516	1 930
全 疆		8 382		1 618

注：以上数据摘自《2003年新疆统计年鉴》及《新疆维吾尔自治区交通营运里程图册》。

库尔勒市的征地费每亩也高达十几万元，这与其在全疆特殊的经济和地理位置是分不开的。库尔勒市地处新疆腹心地带，南疆重镇，是南北疆交通咽喉和物资集散地，又是巴音郭楞蒙古自治州首府，是州政治、经济、文化中心，也是塔里木油田的指挥经营中心，属新疆第二大城市。库尔勒市经过多年的建设，工业基础设施完善，具有了一定的产业集聚规模，该市利用聚集的自治区、州直、兵团一些大中型骨干工业企业的特点，积极推进土地使用制度改革，加强市政建设，以各种方式出让国有土地使用权的交易越来越多，使土地的一二级市场变得更活跃，市场地价波动也趋于合理。

吐鲁番市的经济实力在全疆并不突出，但其征地费却也处于全疆前茅。关键原因是其利用得天独厚的旅游资源，大力发展旅游业。2002年接待国内外游客突破157万人次，旅游收入达到

3.8 亿元。近几年，吐鲁番市政府投资 2 300 多万元对葡萄沟进行基础设施建设和改造，投资 1 500 万元实施坎儿井民俗园二期工程等等。另外引进大企业、大集团，如广汇集团、天山水泥、吐哈油田等发展房地产业和优势工业。这些项目都需建设用地，在农村集体土地转为城市建设用地的过程中，征地成本逐年攀升也在情理之中。

鄯善县与吐鲁番市同属吐鲁番地区，人均国民生产总值比吐鲁番市高许多，在全疆范围内也是位居第一，为何征地费却只有 1.6~4.6 万元？原因在于征地多属石油项目和市政建设，征地标准很低，而地方财政经济得益于石油开发，故人均国民生产总值很高。

其他地区征地费每亩都在 4 万元以下，1.6 万元以上。除了经济原因还与其政策法规的执行力度及与土地市场发育程度有关。

五、新疆征地费变化趋势及其与其他地区的比较

（一）新疆征地费变化趋势分析

纵观近 20 年来新疆征地费变化趋势是上升的。主要原因还是经济发展了，农民收入逐渐提高，加之城市不断扩展，土地市场逐步形成和完善，政府在制订相关政策时，也考虑了维护农民的利益，征地标准有所提高。另外，国家对“三农”问题的高度重视、农村产业结构的调整、集体土地隐形市场的大量存在都是各区域地价上升的驱动因素。如乌鲁木齐 1986 年以前，每亩征地费补偿计算基数是 800 元，到 1992 年上升到 2 700 元，1998 年以后，为 3 600 元。伊犁地区目前每亩征地费补偿计算基数是 1 200 元，此前是 753 元。具体来看：

1. 征地补偿的倍数提高了

《土地管理法》修订前，土地补偿费为该耕地被征前三年平均年产值的 3~6 倍，每一个需要安置的农业人口安置补助费为

该种耕地被征前三年平均年产值的 2~3 倍，最高每亩耕地安置补助费不得超过土地被征前三年产值的 10 倍。土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征前三年平均年产值的 20 倍。1998 年修订的《土地管理法》提高了补偿标准，上述数据分别提高至 6~10 倍、4~6 倍、15 倍和 30 倍。

2. 土地补偿基数的变动也是造成征地费上升的一个重要原因。根据新政发 [1992] 65 号文件规定，1992~2001 年新疆耕地前三年平均年产值如下：

表 5-5 征地补偿标准规定一览表 单位：元/亩

	高产田	中产田	低产田
一类县(市)	753	400	300
二类县(市)	700	375	253
三类县(市)	653	353	200
四类县(市)	600	328	180
特种经济作物	菜地、果园地应根据实际年产值比耕地最高值不得超过 1 倍。		

2001 年，根据自治区 500 号文件规定，按被征地（实际征的耕地数量）前三年平均年产值的 6~10 倍计算，补偿计算基数分为两类，一类是种植粮食作物的耕地，其中：粮食作物耕地的年产值有三个标准：一等耕地（高产田）为 1200 元/亩，二等耕地（中产田）为 640 元/亩；三等耕地（低产田）为 480 元/亩。另一类是种植特种作物的耕地、园地，其年产值应高于一等耕地标准，棉花地最高不得超过 1.5 倍，果园地不得超过 2 倍，蔬菜地不得超过 3 倍，葡萄地不得超过 4 倍。

在新的《土地管理法》出台前，新疆各地在征地费的补偿计算上是依新政发 [1992] 65 号文的规定，一般都按各地所能达到的最高标准执行。自 2001 年自治区 500 号文件颁布后，新疆征

地标准不再分县市，统一按高、中、低产田分类，实际执行中，各地也基本还是按最高标准计算。对此我们可以作个比较：

(1) 单从计算补偿的基数上分析，征地补偿费的提升幅度为 59% ~ 100%。即

$$\text{一类县市：}(1\ 200\ \text{元} \div 753\ \text{元}) - 100\% = 59\%$$

$$\text{四类县市：}(1\ 200\ \text{元} \div 600\ \text{元}) - 100\% = 100\%$$

(2) 从所提高的综合补偿倍数来分析，仅土地补偿费和安置补助费两项之和的提升幅度为 139% ~ 200%。即

$$\begin{aligned} &\text{一类县市：}(1\ 200\ \text{元} \times 30\ \text{倍}) \div (753\ \text{元} \times 20\ \text{倍}) - 100\% \\ &= 139\% \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} &\text{四类县市：}(1\ 200\ \text{元} \times 30\ \text{倍}) \div (600\ \text{元} \times 20\ \text{倍}) - 100\% \\ &= 200\% \end{aligned}$$

通过比较可以看出征地补偿的计算基数和倍数的变化是征地费提高的直接原因。

(二) 新疆征地费与区外的比较

1. 征地费的划分标准与区外一些试点城市不同

(1) 与区外一些城市相异，新疆各城市征地补偿标准均未划分区位，在同一地区的征地费基本相同。

南京市的征地补偿标准按地理位置分为三个层次确定：主城范围内；主城范围外、市区范围内；五县域范围。不同的层次土地补偿费和安置补助费标准不同。宁波市征地补偿标准也将市郊与其他地区分开：土地补偿费，市郊为计算基数的 8 ~ 10 倍，而其他地方为 6 ~ 8 倍。安置补助费，市郊为 5 ~ 6 倍，其他地方为 4 ~ 6 倍。

(2) 新疆乌鲁木齐地区，无论市政项目还是非市政项目，征地补偿标准大体一致。

南京市区分市政项目和非市政项目，确定不同的征地标准。对于非市政项目，单是土地补偿费即为 0.73 ~ 2.8 万元/亩，而

属于第一、第二层次的非市政项目，土地补偿费、青苗费、地上附着物补偿费包干为 0.8 万元/亩。甘肃省基础设施项目征地补偿标准低于一般项目，土地补偿费和安置补助费之和不得超过前三年平均年产值的 25 倍。

2. 征地补偿的计算基数和倍数不同

(1) 新疆耕地补偿的计算基数分为三个标准：高产田 1 200 元/亩/年，中产田 640 元/亩/年；低产田 480 元/亩/年。乌鲁木齐市征土地多为市郊蔬菜地，每亩补偿计算基数为 3 600 元/亩。

西宁市耕地补偿采用的前三年耕地平均年产值：旱地为 600 元/亩，粮田为 1 300 元/亩，菜地为 2 700 元/亩。

宁波市耕地补偿采用的前三年耕地平均年产值在市郊区最高可达 6 000 元/亩，而其他地方最低为 1 000 元/亩。

厦门市耕地补偿采用的前三年耕地平均年产值统一为 2 480 元/亩，再加上 300 元/亩的水利设施摊销费，为 2 780 元/亩。

可以发现新疆耕地补偿的计算基数与区外一些中等城市相比，处于较低水平，但乌鲁木齐市作为一个人口超百万的特大城市，征地补偿的计算基数却较高。

(2) 新疆征地补偿中土地补偿费计算的倍数：①征基本农田的，按当年耕地年产值的 8~10 倍补偿；②征基本农田以外的水浇地、鱼塘，按当年耕地年产值的 7~9 倍补偿；③征基本农田以外的旱耕地按当地耕地产值的 7~8 倍补偿。厦门市征地补偿计算的倍数：征收耕地的按 8~10 倍补偿，征收其他地类的按 1.6~6 倍补偿，其中鱼塘按 6 倍。

常州市耕地补偿的倍数为 8~10 倍，征鱼塘等按临近耕地被征前三年平均产值的 10 倍计算。

通过比较可以发现新疆征地补偿中土地补偿费计算的倍数与区外基本相同。这与 1998 年国务院发布的《土地管理法实施条例》第四十七条规定“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6~10倍”是相符的。

(3) 需要安置补助的劳动力人数计算方法不同。新疆按《土地管理法》的规定,需要安置的农业人口数=征收耕地面积数÷人均耕地面积数。

而南京市安置人数的计算方法为:需要安置的农业人口数=征收耕地面积数÷土人比×70% (注:土人比=耕地面积数÷农业人口数)。

六、征地费在不同项目之间的实例分析

(一) 同一地区公益性项目比经营性项目征地费低,同样是经营性项目之间,政府扶持项目征地费更低

实例一:

项目名称:库尔勒市东方房地产有限责任公司房地产开发

时间:2001年

征地:库尔勒市铁克其乡艾兰巴格村集体土地907.35公顷(60.49亩)

征地费用:土地补偿、地面附着物补偿、青苗、安置、拆迁费等合计15万元/亩。该项目出让土地价为263元/平方米,合计约为17.8万元/亩出让金。

实例二:2002年库尔勒市政府为扶持香梨股份公司发展,对其建设项目的征地费包干为9万元/亩,又将出让金订为8万元/亩,政府还返还部分出让金给该企业用于道路修建。

实例三:

名称:博斯腾湖东泵站输水干渠工程

性质:公用事业

时间:2002年

征地:(农二师境内)3.25公顷(48.7亩)农用地

征地费用:土地补偿、地面附着物补偿、青苗、安置、拆迁费等合计2万元/亩。

从以上比较可以看出,同是在库尔勒市,公益性项目比经营性项目征地费低;同样是经营性项目之间,无论从征地费用还是从供地价格,政府扶持的项目都有相当大的优惠。

(二) 重大项目、公益性项目征地费较低

实例一:

吉林台一级水电站工程

伊犁河北岸的吉林台一级水电站工程是根据 1999 年 7 月 30 日自治区九届人大常委会修订通过的《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定:国家和自治区批准的交通、水利等大型重点建设项目征收耕地、林地、人工草场等的土地补偿费按该地被征前三年平均产值的 6 倍计算,安置补助费按该地被征前三年平均产值的 4 倍计算征地补偿费。因为没有执行 500 号文件的补偿基数,所以,每亩耕地的土地补偿费只有 2 519.4 元,安置补助费为 1 679.6 元,两项费用合计仅 4 199 元。

可以看出该项目的每亩耕地征地费用与一般项目相比是相当低的。

实例二:

伽师县城供水工程(2000年)

该项目为伽师县城乡人民饮水基础设施建设,属于公益性项目。所征农地均为耕地,在征地补偿费的计算中,计算基数(前三年平均年产值)取为 376 元/亩,远低于自治区 500 号文件规定的征地补偿的最低标准(低产田为 480 元/亩)。在补偿倍数上也基本取的是低限,自治区 500 号文件规定土地补偿费和安置补助费分别为前三年平均年产值的 6~10 倍和 4~6 倍,但该项目所取土地补偿费和安置补助费的倍数分别为 7 倍和 4 倍。

可以看出无论是计算基数还是补偿倍数,该项目征地费用均低于一般项目。

七、征地费计算的问题分析

2004年11月3日，国土资源部下发了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（以下简称《指导意见》）。《指导意见》中关于征地补偿标准的制订有三个明确的目标。第一，要制订统一的“省域内各县（市）耕地的最低年产值标准”；第二，要制订统一的年产值倍数，如果给予被征地农民的土地补偿费和安置补助费合计按30倍计算，仍不足以使农民保持原有生活水平的话，当地人民政府将从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。这是新“征地补偿标准”与以往补偿标准的最大区别；第三，“有条件的地区”可以结合土地区位、供求关系、当地经济发展等制订“省域内各县（市）征地片区综合地价”。

就此文件精神，结合新疆实际情况，对征地补偿标准具体操作中存在的问题作进一步的分析。

（一）年产值标准单一化，未客观体现不同区域、不同投入水平土地的真实价值，损害了一些被征地农民的利益

根据前面的介绍，我们知道1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》规定征地补偿标准的计算基数是平均前三年的年产值，以此乘以倍数得出补偿额。在新的《土地管理法》出台前，新疆各地在征地费的补偿计算上是依新政发〔1992〕65号的规定，一般都按各地所能达到的最高标准执行。自2001年自治区500号文件颁布后，全疆征地标准不再分县市，统一按高、中、低产田分类，无论地域、种植结构都参照耕地标准。但是这种单一耕地的常年产量并不能反映土地的位置、地区经济发展水平、人均耕地面积等影响土地价值的经济因素，也不能反映同一宗土地在不同投资水平下出现产量差别的真实价值（农村土地经营的基本单位为户，由于受生产资金、技术投入等因素的影响，土地利用集约程度差异很大，形成同一地块中各经营户之间年产值的悬殊）。

所以说，现有的征地补偿标准带有较浓厚的计划经济色彩，它是根据被征土地前三年平均产值的倍数确定的，而且确定的征地补偿标准多年不进行调整。但是，我国经济形势发展到今天，已非计划经济时代可比，尤其是加入 WTO 后，农业与其他行业一样以市场配置资源。农民根据市场要求变化不断调整作物种植种类和结构，种植结构多元化，种植方法科技含量高，使土地的年产值大幅度提高，即使在同一区域的同一地段因为投入不同，其土地收益也不是一个固定的产值，因此产值基数应当及时调整，不能长期不变。

《指导意见》要求省级国土资源部门会同有关部门制定省域内各县（市）耕地的最低统一年产值标准，并报省级人民政府批准后公布执行。新疆在制定新的统一年产值标准时，应分区域、分层次制订各县（市）的耕地年产值。新疆曾执行过类似的年产值标准，如新政发〔1992〕65号的规定，将全省域内的县市划分为四类，并采取不同的高、中、低产田标准，但是过去的年产值标准很低，需要进一步提高。在制定统一的年产值标准时，可以利用农用地分等成果、农用地种植结构，对被征收耕地的类型、质量进行全区范围内的划分，同时可调查该地区典型农户的农地投入成本来估算农民对土地的投入，通过近年来的农产品市场平均价格及未来趋势预测等因素，综合考虑制定一个客观的省域内各县（市）耕地的最低统一年产值标准。同时应充分考虑新疆情况的复杂性，例如县（市）域范围大，区域内社会、经济、自然条件差异较大，就同区域而言，城镇间差异亦较大，因此对片区划分远比内地省份复杂。

（二）年产值指标的数据来源没有明确规定

“前三年平均产值”是以农经部门提供的数据为准，还是以统计部门公布的为准？“耕地面积”究竟是农业计税面积，农业统计面积，还是土地确权面积？在实际操作中，各地做法不一。

例如乌鲁木齐市是以农经部门统计的耕地面积和公安局统计的农业人口数为准（含空挂户）。“总人口”数中是否应含没有承包地但户口是农村的空挂户口？如新迁入的、新生的，结婚迁入或迁出的等等。

（三）现行征地费补偿标准在具体执行中难度较大

《指导意见》指出，土地补偿费和安置补助费的统一年产值倍数，应按照保证被征地农民原有生活水平不降低的原则，在法律规定范围内确定；按法定的统一年产值倍数计算的征地补偿安置费用，不能使被征地农民保持原有生活水平，不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的，经省级人民政府批准应当提高倍数；土地补偿费和安置补助费合计按30倍计算，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，由当地人民政府统筹安排，从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。那么如何贯彻这个精神呢？现行征地费补偿标准在具体执行中难度是很显然的。

一是制定的各项政策法规，有相互矛盾之嫌，弹性过大。

无论是土地补偿费为年产值的6~10倍，还是安置补助费为年产值约4~6倍，以及两项之和最高不得超过30倍，其中的浮动幅度无论对于执行者还是被征地农民都有一定的模糊。另外，安置补助费按人均耕地面积分为不同的层次，乘以相应的倍数计算，实际得到的结果是各层次补偿标准上下限交叉重叠，究竟如何把握这个尺度，没有任何明文规定，随意性很强，易造成因多寡不均，导致农民上访问题增多。

二是何谓“保持原有生活水平”？在“多长时间内”保持原有生活水平？没有清晰界定。

被征地农民的原有生活水平如何测度？是按各农户实际的原有生活条件（如原就属贫困户）补偿，还是按当地人均农民纯收入？或是根据该地区城镇居民最低生活保障水平？

我们认为根据该地区城镇居民最低生活保障水平来补偿较为合理，因为被征地农民失去土地后，实际上已失去了原有生存的环境和条件，同样的货币收入或实物收入已不能维持其在城镇环境下的生活水平，应当充分考虑农民在新环境下所面临的生存和就业压力，按所在地区城镇居民最低生活保障水平这个低线来补偿。

（四）新疆是否具备制定征地片区综合地价的条件

《指导意见》指出“有条件的地区”可以结合土地区位、供求关系、当地经济发展等制定“省域内各县（市）征地片区综合地价”。也就是说，征地片区综合地价可以综合考虑产值、土地区位、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等市场的要素，按照市场经济规律，通过科学的估价，真实反映土地的生产资料功能和社会保障功能，使征地补偿标准更加合理，切实维护农民的合法权益，使被征地农民真正分享到工业化、城镇化的成果。

事实上，新疆某些地区的土地征收价格已达到了征地片区综合地价的水平，如乌鲁木齐市近郊四乡，土地补偿费和安置补助费两项之和为近郊菜地前三年平均年产值 3 600 元/亩的 30 倍，即 10.8 万元。青苗补偿费居高不下，实际工作中，该项费用标准已达 10 万元/亩；地上附着物补偿费按城市建筑物拆迁评估标准确定。各项征地补偿补助费每亩总额已高居全疆之首，每亩实际征地费用已达 30~40 万元，也高于内地某些大城市。

可是毗邻乌鲁木齐市的昌吉市、米泉市，其征地费用却大相径庭。目前昌吉市征地补偿采取征地包干做法，不考虑种植结构及耕地质量，每亩土地采取统一的补偿标准（青苗单独补偿），每亩土地补偿费最高不超过 3 万元，青苗的补偿一般为每亩 5 000~6 000 元左右。米泉市在补偿费计算中掌握的原则是安置补助费的补偿倍数不低于 20 倍，土地补偿费的补偿倍数可不高

于10倍，每亩征地补偿费合计约2~4万元。这就必然造成农民心理的不平衡，形成土地纠纷。

我们认为以乌鲁木齐市作为特大城市，其经济辐射范围已涵盖了昌吉市、米泉市等中小城市，形成了环乌鲁木齐市经济圈，在此经济圈内，随着乌鲁木齐市城市的扩张，昌吉市、米泉市等必然成为首府的经济接替开发区，在此进行统一的征地片区综合地价试点，有助于经济的发展和政治的稳定。

此外对于旅游城市（如吐鲁番市等）、南疆重点城市（如库尔勒）也可进行征地片区综合地价试点。

对于新疆其他以农业为主的中小城（镇），考虑到经济发展的水平有限，还是以年产值为制定征地补偿的标准为妥。

（五）对于不同征地类型，按是否以赢利为目的划分公益性征地和经营性征地，并区分不同的补偿标准，这种做法是否公平合理

在调研中，我们发现除了乌鲁木齐市对所有征地项目的补偿费用采取同一标准，在新疆的其他大部分地区对于公益性项目征地和经营性项目征地采取了不同的补偿标准，通常前者的补偿费用要远低于后者。我们认为这是不合理的。

首先，以征地类型是否赢利来划分仅仅是从土地利用的微观主体角度来考察的，但如果从全社会的角度考察，征地后开发利用行为作为一种土地用途变迁的形式应该都是赢利的或是增加社会总福利的，否则就不该发生这种变迁，当然也不必进行征地。而土地利用有很强的社会性，用途变迁只能从全社会角度考察，即有利于社会总福利增加就变迁，否则就不应该变迁。因此只要发生征地，不管是公益性征地和经营性征地都是赢利的，只不过公益性征地的受益者实际上是全社会，征地补偿由全社会（全部纳税人）承担，当然也不存在增加社会负担的问题。因此，征地类型划分实无必要。

其次，从农村土地所有者角度看，同样的土地仅仅因为征后的使用者不同，而补偿价格相差若干倍也是不公平的，这既是对土地所有权益的一种侵犯，也是与市场经济的公平性原则相悖的。如果仅仅因为是公益，土地所有者农民的利益就可以合法受损，那么这种逻辑下，任何公益事业都可以使任何某一特定群体的利益合法地受损，这显然是行不通的。从理论上讲，在市场领域内一种交换物（商品）只能有一个体现其价值的价格，而不能有双重价格。

（六）可以考虑对农村土地承包经营权单独进行补偿

在实际调研中我们发现，被征地农民在拿到一定数额的补偿费后，依然认为自己二十多年的土地承包经营权未得到补偿，对此政府部门的一些执法者也无从解释。2003年新颁布的《中华人民共和国农村土地承包法》第十六条规定：“承包方享有下列权利：承包地被依法征收、占用的，有权依法获得相应的补偿”，可以说这为征地时对土地承包经营权给予补偿提供了明确的法律依据。因此，我们认为可以考虑对农村土地承包经营权单独进行补偿。

从补偿的理论依据上来看《农村土地承包法》对征地补偿的影响。现行土地管理法所规定的征地补偿是由土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费三项构成，并没有对土地承包权进行单独补偿。土地补偿费是对土地所有权的补偿，青苗和附着物补偿是对被损失物的补偿，这都与土地承包经营权没有多大关系。只有安置补助费是包括对农民就业、生活保障和福利功能的补偿，包括了对农户土地承包经营权的补偿。但问题是土地承包经营权补偿笼统地包括在安置补助费中，是对农户利益的损害。

新的《农村土地承包法》已使土地承包经营权法定化、长期化、稳定化，发包方和承包方之间的关系发生了非常大的变化。

原有的土地承包经营权连带于联产承包责任制，是包括生产资料 and 土地使用的较复杂的联系承包关系，而现在的土地承包经营权变成了单独的土地使用关系，承包方从发包方那里获得土地使用权而按承包合同的约定支付一定的费用。发包方不再提供生产资料，不再投资，也不再承担经营风险，所有的投资由承包人完成，经营风险和对外的责任也都由承包人承担。农民成为独立的法律主体，对自己的经营承担责任。土地所有权、土地承包经营权成为两个相关的财产权，分属于两个独立的主体——集体经济组织和农户。当土地被征时，既剥夺了集体的土地所有权，也剥夺了农户的承包经营权，因此，既要对土地所有权进行补偿也要对土地承包经营权进行补偿。

除此之外，征地补偿应按市场规律重构征地补偿的体系，将原来限于与被征地客体直接相关的损失，扩大到包括直接相关的损失和间接损失两方面。具体来说，应将征地补偿费改为土地所有权补偿费、土地承包经营权补偿费、青苗及附着物补偿费、相关损害补偿费（因征地带来的地力下降、环境等污染等给予相关损害补偿费），各项补偿要体现公平原则和市场价格。

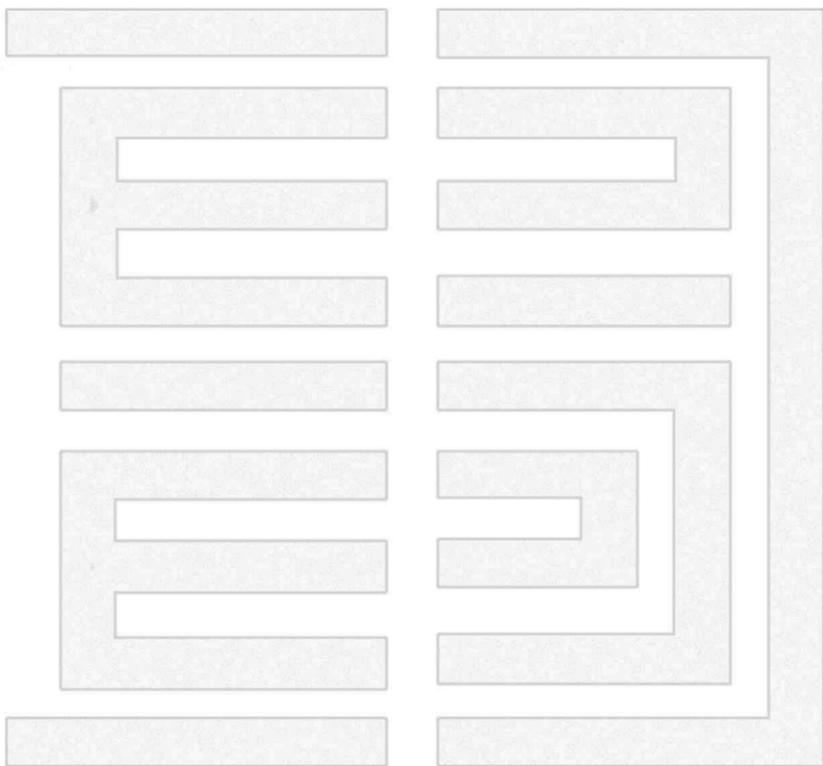
安置补助费完全可以取消，其已被承包经营权补偿所涵盖。土地承包经营权的补偿可以按土地使用权的计算公式来计算：

$$\frac{a}{i} \left[1 - \frac{1}{(1+i)^n} \right]$$

其中 a 是以承包费和“三提五统”来体现的。 a 可以量化为人均年收入或最低生活保障金。现在土地承包费较低，未能完全体现集体土地所有权收益（如吐鲁番地区为 93 元/亩/年）。以后可适当提高，保障集体土地所有权的实现。

根据一些学者测算，土地对农民有六种功用：社会保障功能 (0.51)、就业效用 (0.18)、直接收益效用 (0.29)、财产继承效用 (0.13)、地产增值效用 (0.01)、重点效用 (0.01)。其中社

保功能、地产增值效用、重点效用可考虑在土地所有权中进行补偿（大病、失业、养老、最低生活保障）。就业效用、直接收益效用和财产继承效用可放在土地承包经营权补偿上。



第六章 新疆征地中权益分配关系剖析

我国目前征地费用的分配、使用及其反映的权益关系过多的保留了计划经济的色彩，与建立和完善社会主义市场经济体制要求相比明显滞后，从而使得征地问题成为当前用地管理领域最敏感的问题，因征地问题引起的农民上访频频发生，多数是对征地补偿费用的分配有意见，认为补偿费及其分配和使用不合理引起的。

一、征地所涉及的权益主体

在我国，每征一块土地，至少意味着这块土地要发生如下几重改变：一是所有权的变化，从农民集体所有变为国家所有；二是使用权（承包经营权）的变化，由农民使用（或经营）变为建设单位使用（或经营）；对集体农用土地而言，还有第三个变化，即土地用途的改变。每一种变化，都涉及一次利益的补偿与分配。由上述可知，在征地过程中，主要包含了农民、集体、国家（政府）和建设用地单位四方面的权益关系。

（一）农民集体

农民集体在征地过程中，得到土地补偿费，却以失去集体土地所有权为代价，得与失比，其补偿费是较低的。

（二）农民

实行土地承包经营以来，集体经济组织及其所拥有的集体土地所有权已被大大“虚化”。但对于农民来讲则不然，土地是其最基本的生产资料、生活保障基础和财产权利。征地使其失去了赖以长期生存的基础，在这个过程中，农民丧失了相对稳定的承包经营权（其实质是农地使用权），得到的是并不足以保证安置

好农民生产生活的安置补助费。当然，农民作为青苗、地上附着物的所有者，土地被征后自然应得到青苗及地上附着物补偿费。

（三）国家（政府）

在现行制度下，针对某具体的征地项目，国家不必花钱，不用付出什么代价，即可得到土地所有权，并享有土地增值收益。当然，辩证地说，从全局的、宏观的角度来看，正是由于国家对基础设施、公共设施等的投入，带动了整个地区经济的发展，推动了现代化的进程，才使土地增值得以实现。从这个思路来说，国家还是有投入的，也应享有部分的收益。

（四）建设用地单位

对建设用地单位而言，征地成本主要是对集体土地所有者和使用者的补偿，并由国家（政府及有关部门）支付耕地占用税、土地管理费等税费，以及征地过程中发生的交易费组成。在这个过程中，企业支付征地费、出让金或租金，得到了国有土地使用权，以及随之在土地使用过程中所获得的收益。如果用地属《划拨用地目录》的范畴，则以划拨方式取得，只需支付对土地所有者和使用者的补偿及耕地占用税、土地管理费等；如以出让等有偿方式取得，则建设用地单位还需缴纳出让金或租金等。

二、新疆征地费用分配基本状况分析

目前，新疆在实施征地过程中依据的文件主要有1999年10月1日起施行的《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》以及新计价房[2001]500号文件《关于下发自治区国土资源系统土地管理行政事业性收费标准的通知》（以下简称500号文），针对一些具体项目，国家与自治区还分别出台了一些具体规定。在这里为了分析方便起见，我们主要依据前两项规定，来分析一下新疆征地过程中利益分配的基本状况。

按照现行法律法规的规定，建设单位使用土地，涉及征农村集体土地时需要支付的主要有征地补偿费、耕地占用税、耕地开

垦费、新增建设用地有偿使用费和征地管理费，即“一税四费”，此外，各地根据实际情况，还规定有一些具体的规费。

(一) 征地补偿费

征地补偿费又包括“三费”，即土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费。按现行法律规定，土地补偿费为农村集体经济组织所有；安置补助费按照“谁安置归谁”的原则，主要用于安置被征地农民的生产生活，目前新疆各地的作法主要是将安置补助费发给被安置人员个人；青苗及地上附着物补偿费，当然归其所有者所有。

现依据新疆《实施〈土地管理法〉办法》和 500 号文件来计算征地补偿费在农村集体经济组织和农民之间的分配情况。由于不同地区，不同项目，征地补偿的计算基数和倍数的规定各不相同，因此，我们在此仅是笼统的按一般情况来加以分析，大致对被征地农村集体和农民主体间的分配关系作一简单比较。计算过程如下：

新疆农作物种类较多，为说明问题起见，在此仅以种植粮食作物的耕地为例，其补偿计算基数为 480~1 200 元/亩。

1. 土地补偿费（集体应得部分）

$(480 \sim 1\,200) \text{ 元/亩} \times (6 \sim 10) \text{ 倍} = 2\,880 \sim 12\,000 \text{ 元/亩}$

2. 安置补助费（农民应得部分）

现在征地补偿普遍实行征地大包干方式，对人均耕地考虑较少，故在此按人均耕地为 1 亩，即每亩安置补助费等于人均安置补助费计算：

$(480 \sim 1\,200) \text{ 元/亩} \times (4 \sim 15) \text{ 倍} = 1\,920 \sim 18\,000 \text{ 元/亩}$

但若按 (1)、(2) 两项合计不超过 30 倍，则前两项之和可高达 14 400~36 000 元/亩。

3. 青苗及地上附着物补偿费（农民应得部分）

青苗补偿费：480~1 200 元/亩

地上附着物补偿费:由于地上附着物依不同状况补偿差异很大,因此,被征土地上的建筑物、构筑物及其他设施是依据实际损失,按照有关规定给予补偿的。在这里,我们无法进行量化计算。

由上述计算可得出:

征地补偿费中,集体得 2 880 ~ 12 000 元/亩,中间值为 7 440 元/亩。

农民得(地上附着物补偿费未计入,下同) 2 400 ~ 19 200 元/亩,中间值为 10 800 元/亩。

两者共计: 5 280 ~ 31 200 元/亩(最高可达 37 200 元/亩(注:按 30 倍计),中间值为 18 240 元/亩。

以此推算,征地补偿费中,集体、农民分配比例大致为(以下分别按下限、中间值、上限求取,下同):

(1) 按下限

集体所得: $2\ 880 / (2\ 880 + 2\ 400) \approx 55\%$

农民所得: 约 45%

(2) 按中间值

集体所得: $7\ 440 / (7\ 440 + 10\ 800) \approx 41\%$

农民所得: 约 59%

(3) 按上限

集体所得: $12\ 000 / (12\ 000 + 21\ 600) \approx 36\%$

农民所得: 约 64%

结论:集体所得比例约为 35% ~ 55%,农民所得比例约为 45% ~ 65%。

(二) 相关税费

目前征地中,收归国家(政府)的基本税费主要有:耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费、土地管理费等。

每一项税费的含义及标准如下:

1. 耕地占用税

耕地占用税是对占用耕地从事非农业生产建设的单位和个人征收的一种税。耕地占用税实行定额税率，具体依人均耕地分为四个档次。在这里，我们依照财政部对新疆核定的平均税额 2.5 元/平方米来进行计算。耕地占用税为 1 667 元/亩。

2. 耕地开垦费

非农业建设经批准占用耕地的，用地单位必须履行耕地占补平衡义务，开垦同质同量的耕地。用地单位不能开垦出同质同量耕地的，应当按规定缴纳耕地开垦费，由政府代其履行耕地开垦义务。从各地实际情况来看，目前用地单位基本都采用缴纳耕地开垦费的形式。

耕地开垦费按征收耕地的等级标准执行，规定为 1 000 ~ 4 500 元/亩，中间值为 2 750 元/亩。

3. 新增建设用地土地有偿使用费

简称土地有偿使用费，是指国务院或省级人民政府在批准农用地（包括未利用土地）征收和转用时，对新增建设用地中以出让等有偿使用方式提供的土地应收取的平均土地纯收益。此项费用发生在供地环节，应由市县人民政府缴纳，但现行做法是，该费用在征地环节由建设用地单位一并先行缴纳，故而在此计入征地费用。

新增建设用地土地有偿使用费，30%上缴中央财政，70%上缴当地财政，都专项用于耕地开发，地方部分基本是省县乡三级财政分配，各地区分配比例有别。新疆《实施〈土地管理法〉办法》规定：“新增建设用地的土地有偿使用费按规定上缴中央财政后的余额，20%上缴自治区财政，20%上缴地、州、市财政，60%留给县（市）财政”。照此标准，此项费用在中央、自治区、地州市与县（市）之间的比例为 30%:14%:14%:42%。

500 号文件规定，新增建设用地有偿使用费收费标准为 5 ~

32元/平方米，则新增建设用地有偿使用费为：

取下限： $5 \times 666.7 = 3\,333.5$ 元/亩

取中间值： $(5 + 32) / 2 \times 666.7 = 12\,334$ 元/亩

取上限： $32 \times 666.7 = 21\,334.4$ 元/亩

4. 土地管理费

在征地中主要涉及土地征迁管理费与非农业建设征拨未利用土地管理费。征迁管理费是指县级以上人民政府土地管理部门受用地单位委托，采用包干方式统一负责、组织、办理各类建设项目征收土地的有关事宜，由用地单位在征地费总额的基础上按一定比例支付的管理费用。

前已述及，征拨费总额由土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物和拆迁补偿费几项构成。征迁管理费收取比例500号文规定为3%~4%。这样，按前面计算出的征地补偿费5280~31200元/亩（不含附着物补偿）乘以3%~4%，得出征迁管理费为：

取下限： $5\,280 \times 3\% = 158.4$ 元/亩

取中间值： $(5\,280 + 31\,200) / 2 \times 3.5\% = 638.4$ 元/亩

取上限： $31\,200 \times 4\% = 1\,248$ 元/亩

此外，若征的是未利用土地，则按规定收取非农业建设征拨未利用土地管理费50元/亩。

除了上述征地中普遍性的常规税费之外，还会涉及一些其他征地费用，诸如新菜地开发建设基金、土地登记费、土地咨询费、建设用地勘界费等等，这些征地费用在具体实施征地中应充分考虑，但由于这些费用的征收不具有普遍性与代表性，故而在此计算征地收益分配比例时暂不计入。

以上即为涉及征地过程中由国家收取的各项规费，将1~4项税费合计，算出国家在征地过程中的收益为：

取下限： $1\,667 + 1\,000 + 3\,334 + 158 = 6\,159$ 元/亩

取中间值： $1\ 667 + 2\ 750 + 12\ 334 + 638 = 17\ 389$ 元/亩

取上限： $1\ 667 + 4\ 500 + 21\ 334 + 1\ 248 = 28\ 749$ 元/亩

当然，在这里我们对国家（政府）所得这块的计算未分地域地块，未分项目，所得结论未必十分准确。但是通过这样计算分析，我们可以大致对征地中国家所得的项目及收费标准有一定的了解与认识。

结合前面征地补偿费的计算，我们可以得出征地补偿费（农民、集体所得）与相关税费（国家所得）的比例大致为：

取下限：农民（集体）所得： $5\ 280 / (5\ 280 + 6\ 159) \approx 46\%$

国家所得：54%

取均值：农民（集体）所得： $18\ 240 / (18\ 240 + 17\ 389) \approx 51\%$

国家所得：49%

取上限：农民（集体）所得： $31\ 200 / (31\ 200 + 28\ 749) \approx 52\%$

国家所得：48%

可以看出，农民（集体）所得与国家所得比例近似为 1:1。

若以征地成本价（包括征地补偿费和相关税费）为 1，通过计算，则可进一步得出一次征地行为发生时，国家、集体、农民三方各自所得比例为：

取下限：农民所得： $2\ 400 / (2\ 400 + 2\ 880 + 6\ 159) \approx 21\%$

集体所得： $2\ 880 / (2\ 400 + 2\ 880 + 6\ 159) \approx 25\%$

国家所得：54%

取均值：农民所得： $10\ 800 / (10\ 800 + 7\ 440 + 17\ 389) \approx 30\%$

集体所得： $7\ 440 / (10\ 800 + 7\ 440 + 17\ 389) \approx 21\%$

国家所得：49%

取上限：农民所得： $19\ 200 / (19\ 200 + 12\ 000 + 28\ 749) \approx 32\%$

集体所得： $12\ 000 / (19\ 200 + 12\ 000 + 28\ 749) \approx 20\%$

国家所得：48%

结论：由上可以看出，农民所得比例约为 20% ~ 35%，集

体所得比例约为 20% ~ 25%，国家（政府）所得比例大致为 50% ~ 55%。

从以上数据对比中可以看出，新疆在征地过程的土地收益分配中，国家（政府）与农民（集体）均享有一定的收益，在集体与农民的土地收益分配中，较为注重对农民个人的补偿，农民个人所得较高，农民的利益就得到了一定的保障。但问题也是显而易见的，这样的分配比例也有不合理之处，政府拿的相对多了一些，对农民个人的补偿力度还是不够。对征地中的土地收益合理分配比例的确定，将在后面进一步探讨。

（三）土地增值收益

还有一个问题，那就是土地用途转变增值的收益分配问题。在这里，我们如果继续延伸推算，即假设该地块被征后用于房地产开发，公开招标或拍卖出让，那么农民的实际所得占该地块的最终供地价款的份额还会更小。按照现行征地制度，建设占用农村集体土地的，都必须采取征地的方式，政府把集体土地变为国有土地，然后再出让，出让的价格是市场价格，国家近两年更是对协议出让与招标、拍卖、挂牌出让方式供地作了限制性规定，从 2002 年 7 月起，经营性用地一律实行招标、拍卖、挂牌出让，出让金按实际成交金额计收；2003 年国土资源部 21 号令又对协议出让作出规定：协议出让最低价不得低于新增建设用地的土地有偿使用费、征地（拆迁）补偿费用以及按照国家规定应当缴纳的有关税费之和；有基准地价的地区，协议出让最低价不得低于出让地块所属级别基准地价的 70%。以上作出的规定均趋于遵循市场规律供地，而与此形成鲜明对比的是现行征地制度计划色彩依然浓厚，仅依据产值按照倍数进行补偿，结果是农民得到的补偿只是前面述及市场价格的一小部分，低价征地与高价出让土地形成了一个很大的“剪刀差”。农村问题资深专家陈锡文曾估计了一个大概数：改革开放以来，征地中的这个价格“剪刀差”，

大约有 2 万亿元之多。按照现行的法律规定，农民是不能分享这部分增值收益的。我们反过来想一下，若是哪怕这其中的一半留在农村，今天的农村又将会是怎么样？对这个问题，我们在后面再进行深入分析，在此，我们仅仅将来自各方的观点如实陈述于下：

农民认为增值部分是因为他献出了土地，所以要求分享；政府基于土地涨价归公的原理，认为土地增值收益应归全社会共有，即为其所有；用地单位（开发商）更以逐利为本，认为增值是投资带来的，期待获得最大的增值。因此，土地增值收益面临着农民、政府和开发商三者的博弈。

三、新疆征地收益分配中存在的问题

目前，尽管在部分农地被征中有隐形的市场谈判迹象，但是绝大多数农地被征时，在价格上仍然是按照现行法律规定的标准进行补偿。这种按标准进行补偿的方式忽视了按产权关系进行收益分配，未考虑农地交易的市场背景，未将土地的真正价值突显出来，也未考虑土地用途转换的增值关系，脱离实际情况，造成土地利益分配不公，侵害了农村集体以及农民个人的利益。具体说来，新疆征地收益分配中存在下列问题。

（一）征地补偿分配混乱，农民意见很大

具体表现在以下三个层次：第一层次，乡镇政府，甚至是县（市）政府凭借行政管理权参与征地补偿分配。乡镇政府是政府的基层组织，并非农村土地的所有者，只能监督资金使用，不应参与征地补偿费的分配。此外，不少地方及用地单位未能按法规或协议规定，按时足额将土地补偿费（有些甚至是安置补助费）支付给被征地单位。个别地方以发展区域经济和公益事业为由，层层截留克扣，据调研，县乡两级有的截留 10%~20% 的征地补偿费，个别地区甚至高达 30%，使原本不高的土地补偿费到农民手中时更为有限，常由此激化矛盾。调查中发现，乡镇政府

(甚至是县、市政府)认为他们提供了服务,这笔钱收得是理直气壮。第二层次,村集体与农民个体之间的分配比例混乱。有的村将征地补偿费100%留村集体统一使用,有的村实行分成,也有的村100%归农民。村与村之间比例不一,各村对所留部分的使用方式不一样,利用效果也各不相同,农民感到不平衡。关于征地费在村与农户之间的分配,原本不存在统一的最佳比例问题,但关键的问题是,现在有些村积累的土地补偿费高达数百万,但对留存的征地补偿费却未进行也不知如何合理投资利用。例如,有的村由于决策失误造成了上百万元的征地补偿费血本无归;还有的村干部贪污、挪用、侵吞征地补偿费。第三层次,失地农民之间分配混乱。部分村按农业户口和农龄分配;也有的村将劳动力安置补助费按人头平均分配后,再将剩余未征土地重新调剂分配。由于各地各村的分配方式不一,农村中的特殊人群如婚嫁、上学、参军、空挂户等人如何公平地享受集体土地被征后的补偿收益就成了问题。特别是若该村由于人均耕地过少而全部农转非时,村改居,原村里的土地补偿费如何分配,以及空挂户和部分农转非人员是否享有其所在(或曾经所在)村的土地补偿费等问题也引人深思。凡此种种,导致被征地的农村基层政府与村委会、农民与政府、村干部与普通农民之间的矛盾比较突出。

(二) 征地及补偿安置的实施主体与法规规定相悖

在实际征地工作中,为操作方便,很多地方的市、县人民政府将征地与组织实施工作直接委托给乡(镇)政府、开发区、移民办等部门或组织办理,包括签订征地协议,都由乡(镇)政府、开发区或移民办替代市、县人民政府。很多地方多采取征地费用包干的办法征地,再将费用按乡、村、村组进行分配,而不是按法律规定的补偿安置标准进行计算。待填写上报征地文件时,再进行框算。这样,很难保证各级政府及部门组织在征地过程中不层层截留克扣,农民的利益难以保证。

（三）征地中集体与农民之间的分配比例有待斟酌

从征地补偿安置费用分配的现行法律规定来看，留用于集体的比例相对较高，用于农民个人支配的比例相对偏低。在土地补偿费的分配上，一般都是归集体经济组织所有，有的地方在集体和农民之间进行分配，但农民所得比例较少。法律这么规定的原意主要是从恢复生产，以形成新的生产能力角度考虑，为农民解决就业渠道而定。但从实践中看，征地多为城郊，剩余土地不多，且农民已不是真正意义上的农民了。事实上，由于集体经济组织管理与使用土地补偿费的水平参差不齐，很多集体经济组织甚至是抱着这笔钱发愁，可见采取这种统一的分配方式实施效果并不理想，留相对较高比例于集体就失去了其本应有的意义。众多学者现在提倡权利应尽量“下沉”，就是为了避免这种状况，对集体土地的补偿也应着重落实在对农民承包经营权的补偿上，将权益落到实处，而不是给虚设的组织。

（四）未按产权关系进行征地收益及费用的分配

这一点可从两个层次来反映：第一个层次，如前所述，在征地的过程中，农民（集体）失去了土地所有权，但得到的却并不是所有权的价格补偿，国家得到了所有权，再将国有土地使用权让渡给用地单位。在具体征地过程中，国家并未付出，既实现了所有权的转移，又由用地单位来担负所有权转移的费用支付，与此同时，用地单位除了支付必要的税费外，还得再从国家手中买下一定年期的使用权。并且，农民（集体）失去的是土地所有权，政府出售的是使用权，而这个所有权的价格反倒比使用权的价格低得多。从这方面来看，产权关系、利益关系都未理顺。当然，随着“三统一”的实施，由国家实行统一征地、统一储备、统一供地，今后将由国家支付征地费用，这样，从产权、利益角度来看关系就顺多了。第二个层次，从征地补偿费本身的构成来看，它包括土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿

费，这些费用的内涵，在前面已详细述及，我们从概念的表述及补偿的标准都可以看出，对青苗及地上附着物补偿费的概念界定是准确的，但对土地补偿费、安置补助费的界定则有些不尽如人意，从产权关系上理不顺，对其补偿也未按产权关系进行集体与农户间的分配。对集体所有权与使用权之间的关系，对农民社会保障方面的考虑都有一些混乱，对此应从征地补偿费的名称、内涵及标准几方面加以规范。

（五）租、税、费不清

目前征地中的问题还表现在用地成本并不低，但征地补偿水平相对过低，换句话说，征地实际发生费用的流向比例不合理。按现行法律规定，征地是将农村集体土地转为国有土地的惟一途径。前面通过分析得出农民集体得到的征地补偿费与中央及地方政府在征地过程中的收益的比例近似为1:1，从两者对比可以看出，对农民和集体而言，征地补偿相对过低，土地的转用价值未得以实现，而国家在征地中收取的各项费用反而较多较重，使征地费“总量”增加不少，这些费用甚至多于对集体和农民的征地补偿费；从土地使用者而言，用地成本增高，从集体、农民来看从中得利较少。问题在于：这样的租、税、费构成及比例是否合适。我们知道，租是土地所有权人凭借其对土地的垄断借以实现的经济形式；税是国家凭借政治权力从土地所有者或土地使用者手中无偿地、强制地取得部分土地收益的一种形式，它属财政的二次分配；而费，从词意上讲是花费、消耗，在内涵上是一种补偿，表现为受社会公共机构规制的服务等无形产品的补偿价格，同时又表现为补充国家财力的继补税。而在我国土地费是指根据政府文件规定的项目和标准，用地者在办理用地手续或土地登记和变更登记时应缴纳的各种费用。

政府的土地收益中土地出让金占有相当比例，出让金本质上是地租，但其含义究竟如何，收缴比例如何确定，以及如何

对其规范管理,是有待思考的问题。目前政府的土地收益中土地税仅占很小的一部分,因为税收归国库,构成预算内收入,而且地方政府与中央政府的税权分配不平衡,地方政府的积极性并不高。

事实上地方政府的土地收益更多地以各种费的形式取得。

可见,现行税费体制不合理,常有税费不清现象。例如,耕地占用税与耕地开垦费的目的与用途相似,难免有重复计算之嫌。

因此,我们有必要完善土地税费的体系,避免重复收费,取消不合理费种,归并税费,并从土地取得、保有、转让等的全过程来构建新型的、科学的农地租、税、费体系。

(六) 征地中对农民集体的补偿缺乏对土地增值收益分配的考虑

目前,我国在动用土地发展权时,一般只给予农民集体征地补偿费的补偿,但缺乏对征地后土地增值收益分配的考虑。在土地非农化过程中,由于土地增值而产生了巨额的土地收益。这些收益地方政府占了绝大部分,于是地方政府受利益驱动而加大征地进程与规模,进而使未批先用、违法批地等现象屡禁不止,甚至导致腐败。同时在现行制度条件下也导致土地占有者与权力部门能够以国家的名义,通过设租、寻租获得增值收益,却将人口和社会负担甩给农村。因此应调整土地非农化中的利益分配关系,征收部分地方政府所获取的土地收益,从而抑制其征地无限扩大化的欲望。

(七) 对征地方面的法律规定不够严谨间接导致分配不公

由于现行法律、法规及部门规章在征地方面的规定不够严谨,尤其对补偿基数与补偿倍数均规定以弹性范围的形式,造成各地在实施征地过程中,操作随意性大,间接导致征地分配不公。从调研情况来看,各地征地费不一,对一般项目来说,少则 2~3 万元/亩,多则 15~16 万元/亩,更有通过私下协议的高达 30~40 万元/

亩。宏观地看,不同地区的农民当然未享受公正的待遇。当然,这种情况并非征地制度本身造成的,征地补偿费悬殊过大,实则是市场经济规律之倾向,究其深层次原因,还是土地补偿费标准没能和基准地价有机地结合起来,形成地区间土地补偿差异,造成被征地单位在土地补偿问题上相互攀比,地价不统一。另外,在调研中我们还发现,农民在征地补偿中有只重视青苗及地上附着物补偿,但对其他更大的土地价值却视而不见的现象,往往是不知不觉地丧失了不少的权益。究其原因,一是农民对自己的土地财产权认识不清;另一个原因恐怕就是现行法规对土地补偿费及安置补助费做了硬性规定(补偿基数及倍数范围),农民讨价还价余地不大,而对青苗尤其地上附着物只规定各地视具体情况制定,而各地就是同一村组、同一地块情况也很复杂,即使有规定亦难以有效监督和具体操作。因此应尽快制定出一套切实合理可行,又相对公正的征地条例,制定适合新疆特色的征地办法。

除此之外,我们还应看到现行土地制度尤其是土地收益分配制度也带来了另一个弊端。随着地区经济的迅速发展,农民(尤其是城郊农民)的生活水平不断提高,农用土地(尤其是耕地)不断减少,农民对征地补偿费的期望无限制地提高,征地时提出非常苛刻的要求,其征地补偿要求远远高于法定补偿标准。这不仅助长了部分农民的懒惰及敲诈心理,而且增加了农村城镇化的阻力。在农村土地带来的社会福利高于城镇,尤其是土地所带来的社会保障功能更是难以替代,城镇户口对农民已无吸引力可言,他们希望保留农村户籍,甚至于那些被征地农民也强烈呼吁要“非转农”,以期维持土地对其的保障作用及获取农村集体土地收益分成的权利。

四、对新疆征地权益分配关系的分析和思考

(一) 征地补偿费分配的产权经济分析

解决问题必须追根溯源,找出问题深层次的原因。当然,原

因是多方面的，有制度、体制、机制等诸多方面的因素，涉及面广，这里不能一一详述。在此，仅仅针对征地补偿费的分配问题，从产权的角度加以剖析。

现行征地制度是建立在农民的承包地可以随意调整和非物权化的土地承包经营权观念之上的，在征地补偿中并不完全承认农民土地承包经营权的财产性质，所补偿的并不是完全的土地资产价格；并且对补偿对象实行集体和农户两级补偿，导致许多地方在征地补偿费被集体截留后实际到达被征地农民手中的已经很少。并且，作为土地代偿价值的土地补偿费无法由作为集体成员的农民直接支配而留于农民的土地权益虚拟化。另外，由于农村集体经济组织在意识上承袭原有的“三级所有、队为基础”的政社合一模式，不仅村与村内集体经济组织之间前者包容后者，而且在乡镇、村与村组之间因地位不平等，出现了相互之间争夺土地补偿费的现象。

归根到底，还是集体土地产权和农民个人财产权的内涵不清。目前，在法律上，集体土地产权，农民个人财产权应包括哪些内容；哪些项目应行使征地权，哪些项目不应行使征地权；对农地发展权、集体土地产权、农民个人财产权应如何在经济上得到体现和法律上得到保护等问题没有得到很好的解决。被征地村组和农民想维护自己的经济权益无法可依。

此外，我国农村的乡（镇）、村集体所有制实为社区所有制，这意味着集体经济组织的财产由社区范围内的合法人口共同占有，集体资产所有者身份的获得和丧失无需付出代价或得到补偿。这样一来，自然人一旦取得社区成员身份，就当然地享有土地补偿费的利益，如果因征地而离开了土地，也就自然失去了作为集体一员对征地利益的一份权利，尤其在土地全部或大部分被征收，乡村被依法撤销行政建制时，农民就脱离了与原集体经济组织的财产关系，从而无法实现土地权利人的经济利益。这种主

体资格与财产利益的不确定性，造成了土地利益归属因人为因素影响而显失公平。农民作为集体的一员，享有土地的承包经营权和收益权，这一权利不应因征地而被剥夺。但农村集体经济组织成员权与土地财产权仍难处理，例如，空挂户是否应该享有部分的土地补偿费、“农转非”人员是否仍应享受其原所在村（组）的土地补偿费等等无法回答。

（二）解决思路

经济利益是征地中的核心问题，特别是征地补偿费的分配、管理与使用涉及国家、集体、农民与用地单位的切身利益，更需要从法律上予以规范。我国对征地中的多方利益关系缺乏明确规定，特别是对农村集体土地所有权的补偿缺乏依据，所有权的主体也不明晰。征地制度改革的核心内容就是重新科学合理地确定各主体的权利和利益，妥善处理国家、集体和农民个人之间的分配关系。这将依赖于集体土地产权制度的进一步完善，在明确集体土地产权的主体、权利设置的基础上，明晰征地过程中的产权流转，合理地确定征地补偿费，并对其进行科学分解。因此，在市场经济条件下如何评估土地所有权价格、明晰所有权、承包经营权等产权关系，合理分配、使用征地补偿费，是目前征地实践中急需解决的重大问题。

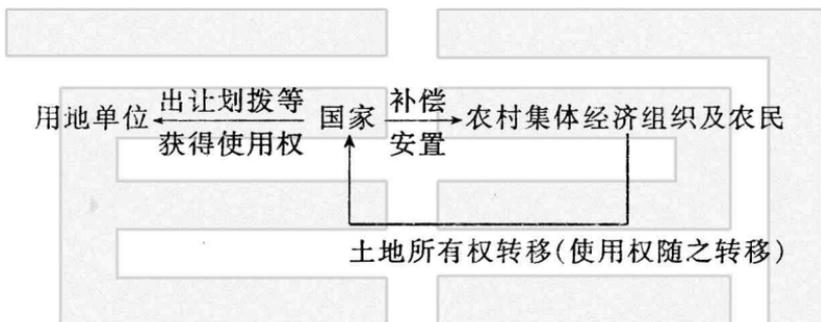
1. 要理顺征地中国家、企业和农民三者的产权和利益关系

土地补偿费、安置补助费、青苗和地上附着物补偿费，应由国家支付，因为国家是行使征地权的主体，国家通过征地得到了土地所有权。其征地费可从国家收取的税（例如土地增值税）、新增建设用地土地有偿使用费、出让金、租金等中支付，也可以发行一定数量的土地债券，这样可以避免地方政府“以地生财”，也可以抑制政府过度征地。

国家支付了地价、安置费和地上物赔偿费，得到了土地所有权后，可以将土地划拨给国有公共设施或公益事业管理者，或者

出让、出租给赢利性企业或个人，收取出让金或年租金。需用地的企业、单位或个人，在支付了出让金或租金后，可取得一定期限的国有土地使用权。

依产权确定的征地过程如下所示：



2. 明确界定集体土地的权利是解决征地问题的关键

征地中的很多问题都是由集体土地权利不明确引起的。目前，集体农民既是拥有集体土地所有权的集体成员，又对集体土地拥有承包经营权，但进城农民在放弃承包经营权时，很多地区也要求其放弃集体所有权成员地位；在征用集体部分土地而导致部分农民“农转非”时，集体只付给这部分农民安置补偿，而剥夺了这部分农民对集体全部财产分享的权利。这些做法，都是由于未承认农民对集体土地的财产地位，未考虑土地是农民赖以生存的基础和对未来不确定风险的保护屏障而引起的。因此，进城农民很难离土离乡，“农转非”也很难顺利进行。事实上，农民作为集体组织的成员，对土地拥有一种比承包经营权更强的权利，这就是对集体土地处置的决策权和长期使用土地的权利。因此，应明确农民个人占集体土地产权的份额，如果不能解决农民和集体在土地产权中各占多大比例，即使征地价格很高，实现了按价征收，也仍然不能解决农民个人所得征地补偿相对很少的问题，货币化的土地同样也面临着农民个人与集体的分配比例问

题，所以必须从集体土地产权制度上，从法律上加以明确和规范，明确集体和农民对土地的财产地位。在此基础上，可以实行土地股份制，使农民既不丧失土地权益，又便于土地流转和征地后的补偿。

3. 尊重农民土地财产权利

参照市场经济国家的通行做法，充分考虑土地作为财产的市场价格以及农民失去土地后的就业保障和社会保障等各种因素，确定与市场经济条件相适应的征地补偿项目和补偿标准。按照新颁布的《农村土地承包法》第十六条规定：“承包方享有下列权利：承包地被依法征收、占用的，有权依法获得相应的补偿。”承包方也就是农户个人，有权在土地被征时获得各种补偿。而对于发包方集体，并没有明确规定此项权利，这意味着土地补偿的主要对象是农民，或者说是土地承包经营权。因此在征地补偿中集体不应作为主要的受益者，而应重点瞄准被征地农户，实行针对被征地农户的全额、对等补偿办法，要根据产权关系合理确定征地补偿费分配。要淡化土地补偿费和安置补助费的分配使用区别，强调它们都是用于安排失地农民的生产、生活出路这一终极用途。征地补偿费中属于被征地农民的数额应包括：被征地的承包经营权的价值，被征地者在使用土地过程中对土地的投入补偿，被征土地所担负的农民社会保障等。因此，要确保应归农民所有的这部分补偿费落实到农民手中，严格禁止集体经济组织截留征地补偿费用。在维持土地集体所有的前提下，可考虑建立将土地按照其收益由农民共同享有的土地产权制度。在土地被征收后，土地补偿费作为股份公司或股份制社区的基本财产，由股份公司或股份合作的管理者经营管理，农民按原承包土地的权益比例享有出资者即股东权益，并应保证被征地农民集体和农户在收益分配中的优先权，从而使农民不致因丧失土地使用权而同时失去土地收益权，这样可延续农民与土地的关系，有效地保障农民

的根本利益。如果土地被全部征收，同时农村集体经济组织撤销建制的，则土地补偿费应全部用于被征地农民的生产生活安置。

4. 探讨建立农民参与利益分享的农地发展权转让制度

征地制度体现了国家的发展权。在以往的征地过程中，对土地用途转变增值收益考虑的较少。土地增值收益，主要来源于以下几个方面：（1）土地自然增值；（2）国家投入引致；（3）用地单位投入引致。因此对土地增值收益的分配也应分情况区别对待。国家投入部分自应“涨价归公”，由用地单位投入引致的增值当归用地单位，而土地的自然增值部分其原有者集体经济组织当然有份，并且，除了征地过程中给付的补偿费外，国家也有责任承担起被征地农民的社会保障问题。我们的思路是，建立失地农民社会保障基金。国家可从土地出让金、租金、土地增值税等土地收益中，拿出一定数量（综合考虑以20%~30%的比例较为适宜）返还给被征地集体经济组织，用于发展生产和失地农民的生活保障。这也是解决“三农”问题的有力措施之一。

5. 开展收益分配经济机制研究，加强土地税赋制度建设

由于承担了太多的社会责任，征地制度本身负担已很重，各级政府和部门有责任，也有义务为征地制度减负，尽量削减一些把关性工作，减征附带规费，合理确定征地费用流向比例。我们要重点研究国家征地机制、政府土地收入保障机制、探讨土地税费构成及农民集体的合理负担额度，对与征地有关的税费进行清理，减少重复收费，取消不合理收费，坚决杜绝搭车收费和乱收费，降低征地成本，增加给农民的补偿，建立科学的农地租、税、费体系，以更好地为土地行政管理和农村土地产权制度建设服务。此外，还有必要制定出土地税费收益在中央和地方各级政府之间分配比例的规定。土地收益的分配在世界各国都是一个重要的问题。在我国，各级政府分灶吃饭，必须要解决好这个问题，否则，再好的方案，由于各级政府土地利益分配的不合理，

使得征地制度改革形不成合力，最终还是达不到预期的结果。

6. 出台征地补偿分配办法，规范分配行为

政府应尽快出台征地补偿分配办法或细则，将其作为近期目标列入地方法制建设日程：第一，严禁乡（镇）政府截留农民集体征地补偿费，将征地补偿款项一分不少地交到村级集体手中。要规范征地的行为，限制搭车收费，降低征地成本。乡（镇）政府根据实际情况可考虑从征地管理费中提取一定比例的收费。征地工作是一项复杂的行政工作，各级政府，尤其是市、县、乡（镇）政府不能以有偿服务的身份出现；第二，明确规定只有村级集体经济组织才具有处置征地补偿费的权力；第三，村集体经济组织必须通过民主决策程序分配征地补偿费；最后，鉴于目前实践中存在的村级分配处置方法混乱，部分失地农民不能享受征地权益的现象，农村基层政府有责任指导、协调、监督村集体的分配行为，保护失地农民中弱势群体的利益。

7. 改革土地资源管理体制

从征地及征地后补偿安置工作的实际需要来看，目前征地中难度大，引起冲突很大程度上来源于地方政府，“长官意志”在起作用，地方政府的作为或不作为有时候让土地行政主管部门实感为难。一些地方政府受经济发展水平影响，在国家、集体、农民三者关系上，考虑农民利益甚少。基础设施项目多数是中央、行业主管部门出一部分资金、地方出配套资金，或是中央负责工程建设投资，地方负责征地费用。在资金不足的情况下，首先想到的是压缩征地补偿费，在工程概算中不按法定标准计列征地费用，或是按最低标准来执行。地方政府为争取国家项目，往往先承诺，之后在土地上做文章，以牺牲农民利益为代价搞建设。因为土地行政主管部门是政府决策的执行部门，在领导和被领导的关系上，在国家利益与局部利益的冲突中，土地行政主管部门工作难度很大，所以建议实行国土资源管理体制与用地审批制同步

改革，实行中央与地方二级管理体制，进行垂直管理并确保不失时机地发挥其优势，不使其流于形式。真正的垂直管理体制形成之日，即为开创征地改革新局面之时。

五、对征地收益分配比例的探讨

为切实保障失地农民生计，需进一步明确土地补偿费的分配比例。鉴于《农村土地承包法》颁布后土地承包经营权物权化的现实和国内其他省区的经验（例如：广东顺德市是将土地补偿与安置费加起来按 20% 留归集体经济组织，80% 按股份分配给个人的办法分配兑现；江苏、福建与浙江不少地方除了安置补助费之外，还将土地补偿费的 70% 补到农民个人手中，并且还各以法规条例的形式将这一点明确下来；更有一些地方甚至将 100% 的土地补偿费用于安置农民），可作出规定，将土地补偿费的一定比例作为征收农民土地承包经营权的代价，直接支付给失地农民，或进入农村社保专户，专款专用，实行集体土地收益向土地承包经营者的倾斜。同时，作为土地所有者的集体的利益也需要保护。

在土地所有者和土地使用者之间如何分配土地补偿费这个问题上，笔者有以下两点认识：第一，《农村土地承包法》规定农民可以获得 30 年的土地使用权，而且除极少数情况外农民的 30 年土地使用权不得调整。根据不同的折现率，以公式 $1 - \frac{1}{(1+r)^n}$ 计算可以得出，30 年稳定的土地使用权代表着完全土地所有权的 75% ~ 95% 的经济价值。所以，从理论上因国家征地而失去土地的农户应该获得总补偿的 75% ~ 95%。这样就得出以下这种分配模式：对于国家因公共目的征地的，集体获得补偿费的 5% ~ 25%，而受征地影响的农户获得 75% ~ 95% 的补偿费。第二，尽管我国法律中没有明确规定当前的 30 年土地使用权是否在到期后又延长 30 年，但是极大的可能是到期后顺延，这也符

合《农村土地承包法》的精神。此外，借鉴香港的征地做法，其农村土地使用权期限为 50 年，香港政府是根据完整的 50 年使用期限，而不是剩余的年限支付征地补偿费。这样，在国家征地过程中，农民获得的补偿费应该是基于现有法律规定的完全的 30 年土地使用权，而不应管征地发生在这 30 年中的哪一年。



第七章 新疆被征地农民安置方式分析

征地问题的核心是农民安置问题，农民安置问题主要反映在征地补偿安置补助费标准的确定、征地补偿安置补助费的使用和监督管理以及农民安置方式的落实等方面。前两方面我们另有专题研究报告，在此，我们主要探讨农民的安置方式问题。

一、农民安置方式问题是征地制度改革的难点

由于土地对于农民来说，具有就业、基本生活保障、社会福利等多种功能，土地被征收或征用后，解决好被征地农民的长期生活保障问题，事关全社会的稳定。因此，根据当地社会经济发展情况和市场需求以及被征地农民的具体情况，选择适合当地实际情况的安置途径很有必要。

城镇下岗职工的再就业问题、农村富余劳动力转移问题已成为当今中国社会发展的难题，而被征地农民的安置问题更对此增添了又一重压力。

计划经济时期，土地、资金、劳动力配置，包括产品的分配几乎完全由政府操办。在此背景下，城镇人口享有国家特殊的福利政策和就业政策，城乡居民所享有的利益差别明显，因此征地后农民的安置多以取得城镇户籍、由用地单位招工解决的方式进行。部分被征地农民通过招工安置取得城镇居民身份，未安置的农民由村组调整用地解决。由于用地单位（多数为国有企业）缺乏经营自主权（包括用工权），其经营结果好坏由国家承担，因此对被招工的农民工作技能要求也不大在乎。

改革开放以来，随着经济体制改革的不断深入，企业取得了

较多的经营自主权，城镇就业面临严峻形势，企业用工愈来愈重视劳动生产率的提高，对就业者的劳动技能要求亦愈来愈高。在经济较为发达区域，城镇户口对农民的吸引程度远不如从前，甚至在个别地方出现“逆城镇化”现象。农村人均耕地不断减少，《农村土地承包法》明确了农民土地承包经营权的物权属性，土地征收后调整承包土地几乎不再可行。因此 20 世纪 90 年代以前采用的“农转非”和招工安置方式就很难再行得通，事实上一些当年通过招工安置的农民有的也成为失业人口。

正因为如此，90 年代以来，安置方式由过去的“农转非”和招工安置转向了以货币安置为主，且不论补偿安置费计算的合理性以及是否能够及时到位。这种方式的出台似乎简化了征地安置的环节，缓解了土地行政主管部门、用地单位及被征地单位的近期矛盾，但其遗留和引发的社会问题频频发生，近年来农民上访案件相当部分就涉及征地安置问题。

在新疆征地安置问题调查中，我们发现在乌鲁木齐市、昌吉市、库尔勒市等城市、郊区大多采取了货币安置方式。货币安置解决了被征地农民的近期生计，其中城郊许多农民利用安置资金从事小商品零售、饮食服务、交通运输、房屋出租等行业。但长期以此种职业为生的农民对现代市场经济的适应能力欠缺，经营效果并不理想，导致一些被征地农民失地、失业，又丧失生活来源。尤其是那些补偿不到位或补偿低的农民几乎连短期的生计也难以维持。在我国农村基本社会保障尚未建立的情况下，征地后失地农民的生存受到很大威胁。因此，在征地安置中，如何解决农民长远生产、生活问题是征地制度改革的难点所在，也是征地问题引起全社会广泛关注的原因所在。

二、征地安置的实践与探索

《土地管理法》要求：“地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。”

1999年国土资源部《关于加强征地管理工作的通知》（国土资发〔1999〕480号）要求：“各级土地行政主管部门要积极探索货币安置、社会保险方式安置等途径，形成以市场为导向的多种途径安置机制。经济发达地区或城乡结合部，可按照规划用途预留一定比例的国有土地，确定给被征地的农村集体经济组织使用，发展农业生产或从事多种经营。有条件的地区可允许被征地的农村集体经济组织以土地补偿费入股，兴办企业。”

2001年国土资源部《关于切实做好征地补偿安置工作的通知》（国土资发〔2001〕358号）再次强调指出：“安置补助费在农民自愿基础上，可逐步建立安置人员的社会保险个人账户，购买养老、失业、医疗保险等，提供长期的生活保障。”“探索以市场为导向的多种安置途径，妥善安置被征地农民的生产和生活”。

几年来，全国部分市县结合当地实际，对征地中农民安置问题进行了有益的探索和实践，取得了成功经验。特别是一些经济发达区域对失地农民，通过地方财政补贴与安置补助费结合，建立农村社会保障体系。上海市等地在高速公路建设征地过程中还通过土地使用权入股，使农民获得了长期收益。海南以集体为单位把农户个体的土地承包权转换为股权，进入工业化进程中非农部门投资生产，探索一条在城市化和工业化过程中农民分享土地级差收益的途径，对于解决现行征地中牺牲农民利益的弊端具有启示作用。

目前，我国实行的被征地农民安置途径有：货币安置、村内土地调整、留地安置、社会统筹保险安置、土地作价入股安置、“农转非”招工安置、开发性安置和其他安置方式。随着市场经济体制的改革与完善，原主要实行的“农转非”、招工安置方式由于众所周知的原因，已难以实施。各地主要采用货币安置、自谋职业的安置方式，并且部分地区试行留地安置和社会统筹保险安置的新方式。

2004年11月国土资源部总结各地多年实践成果，为了贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，进一步加快征地制度改革步伐，发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》。为了使被征地农民真正分享到工业化、城镇化的成果，保障他们的长远生计，对被征地农民视不同情况，分别实行农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置，从而拓宽了安置途径。

三、新疆被征地农民安置方式及其生活基本状况

(一) 新疆被征地农民的安置途径

就新疆而言，目前实行的安置途径：

一是留地安置。留地安置是较为发达城市近郊普遍采取的一种安置方式，如乌鲁木齐市、昌吉市、库尔勒市等。据调查，各地留地面积占被征地面积的5%~15%不等。所留土地有的在征用后直接给被征地农民，有的在农地转用审批后，不实行征用直接由农民使用。被征地农民利用留地发展二三产业，大多数建房出租或建商店从事小商品买卖。

二是货币安置。即把安置补助费、青苗及其他附着物补偿费一次性支付给农民。其中又有两种情况，其一是将安置补助费支付给被征地农民，集体不再调整土地给被征地农户；其二是将安置补助费在集体范围内按人头分配，再由集体对被征地农户调整承包土地。货币安置方式便于操作，在新疆也较普遍采用。

三是农村集体经济组织开发或内部调整土地的安置方式。在新疆水土资源较为丰富地区，人均耕地远高于全国平均水平，并且新疆短缺的并不是土地本身，主要是缺水，如果征地中能够对农民的水资源使用权加以保护，“占地不占水”，耕地被征收后，可择地另行开发农地予以安置，这种思路确实值得借鉴。新疆有些地方利用国家、地方对农业的各项投资，进行土地开发整理，调整农业结构，对被征地农民实行就地安置。另外还有一些地广

人稀的地方采取重新调整承包地或用预留地安置被征地农民。

四是新疆正在探索的社会统筹保险安置方式。土地对农民的功能主要体现在社会保障、土地增值收益和就业功能等方面。土地对农民的社会保障功效表现在两个方面：一方面通过拥有对土地所有权的成员取得社会救济等社会保障权利；另一方面土地是农民最基本的生活保障，即当农民没有机会从其他途径取得收益时，经营自己承包的土地，可以取得基本生活需要的口粮。这是其他社会保障机制还不完善的情况下土地提供给农民的社会保障。在城镇化过程中，要使农村剩余劳动力从经营土地中转移出来，就要为他们寻找相应的社会保障替代机制。完善类似于城镇社会保障的农村社会保障，是一个好的选择。目前，新疆仅有个别地方农民自发以征地费参加商业医疗、养老等保险，尚缺乏征地机构提供的有组织的社会保障。

除此之外，一些地方政府尽管为失地农民提供了择业机会，但农民对此缺乏热情，担心企业经营不稳定而失业或裁减被征地安置的农民工。另外，祖祖辈辈以土地为生的这些农民，失去土地后对未来生活缺乏信心，包括子女的上学、就业和自身的养老、就医等。

（二）被安置农民目前生活状况

“土地是民生之本”，对长期依靠土地为生的农民尤其如此。长期以来农民以耕地为基本生产资料，形成了深深的土地情结，“面朝黄土背朝天”，虽仅能维持温饱，尚可平安度日。而农民一旦失去土地，不仅失去了物质条件，在一定程度上也失去其祖辈的精神依托，不免心中有些惶恐，“灵魂在游荡”（经济学博士李从国语）。同时使长期维系农村社会稳定的条件也不复存在。从新疆目前征地的结果来看，大部分失地农民物质贫乏，处于生存边缘，有些虽已经解决温饱问题，甚至个别人少地多的城郊农户因征地而“发点小财”，但其精神生活依然贫困，仍处于城乡边

缘，难以融入城市主流社会。因此，在当前中国尚不能全面建立健全社会保障体系的背景下，失地对农民无异于鱼儿离开了水。在新疆诸如昌吉市、米泉市、伊宁市等小城市郊区，征用每亩地的安置补助费到农民手中多在2万元以下，如果按户均10~15万元计，除去建房开支和子女升学费用后所剩无几，难以长期供养5口之家的生计。若有生病人口，则连基本的温饱也难以维持。以安置补助费为资本经营者，大部分经营状况不尽如人意，甚至有的血本无归。还有一些农民只能坐吃山空，上访寻求政府资助。如果安置补助费不能如期到位，那生活就全无着落。即使一些被征土地数量大、得到安置补助费较大的农户，其子孙面对当今就业竞争激烈的生存环境，生存之路也较艰难。

尽管像乌鲁木齐市这样的大城市近郊，一些农户得到的补偿安置费多达上百万元，但依旧感到精神生活的匮乏和无聊。他们受教育程度一般不高，缺乏适应市场经济的基本技能，相当部分人对生活前途失去信心，游手好闲，甚至少数沾染毒瘾，混迹于城郊边缘地带。

不论物质生活贫困还是精神生活的贫乏，都将给社会带来很大隐患。关注失地农民问题，在解决其基本生活前提下，更要从精神生活上教育和培训农民，让其掌握离开土地后的基本生活和生产技能，使其成为自食其力的现代劳动者。

（三）新疆被征地农民安置方式分析

与全国大多数省份一样，新疆征地中农民的安置也以货币安置为主，其安置后生产、生活状况，尤其是短期内的生产、生活状况在很大程度上取决于农民所得安置补助费的高低。这种方式存在一些问题，虽然只有少部分农民以此为资本积累，从事二第三产业，完成了从农民向城市市民身份的转换，但绝大部分失地农民将安置补助费花费殆尽后，生存状况令人堪忧。一方面失地农民一旦将有限的安置补助费用完，生活上没有其他经济来源，可

能陷入困境；另一方面失地农民虽然形式上变成了城市居民，实际上仍然被排斥在城市社会保障系统之外，面临着养老、医疗、失业等一系列问题。因此对于失地农民长期的生存情况就难以预料，尤其对于被压低征地费或耕地很少的农民，征地补偿本来就极少，问题就更严重。

新疆相对发达的城市部分采取了留地安置方式。从目前情况看：农民生活及生产经营状况较好，一些用安置补助费在所留土地上自建住宅或商用门面出租或自营，部分农户月收入也足以养活家庭人口，甚至个别农户完全依赖租金营生。这种方式首先有助于解决国家重点建设项目、市政建设工程项目中征地补偿费用不足和被征地农民生活出路之间的矛盾；其次，有利于降低征地成本，市政府避免一次性支付巨额征地费用；最后，有利于解决被征地农民的就业安置和社会稳定。同时又为农村集体经济发展提供必要的场所和发展基础，是一种适应当前社会经济条件，解决被征地农民后顾之忧的安置方式。但留地安置也有不利的一面，它的使用范围有限，对于经济较为发达的城市郊区较为适合，对经济欠发达地区和远离城市地区就不一定适合。而且由于所留地段差异，其安置结果相差很大，也不利于城市规划的落实和土地利用效益的提高。从长远看：这种“小方块式”铺面和住宅不利于土地的综合有效利用，土地利用效率低，也不利于城市规划的实施，在个别城市甚至出现盖了没几年又重新拆迁，社会资源浪费严重的现象。

此外从一些地方的实施情况来看，集体经济组织再开发整理土地并不很理想。原因主要在于：一方面新开发耕地基础设施建设所需投资量大，难以一步到位，况且土壤熟化过程非短期内所能实现；另一方面所开发土地远离被征地农户所在居民点，生产、生活很不方便。农业本身效益就不高，而耕作成本远大于原投入成本。基于此原因，也就难怪被征地农户不愿耕作而撂荒，不仅发挥

不了安置农民的本意,而且还不利于生态退耕政策的落实。

对于重新调整承包地或用预留地安置被征地农民的,这种方式的好处是失地农民可继续务农,安置困难较小,充分利用了当地自然资源条件,有效地解决了农民的长远生计。但大范围的农村土地承包经营权调整,又对稳定土地承包经营制度不利。一方面预留地面积毕竟有限,预留地比重是国家政策所严格控制的。另一方面调整承包地也不利于农民土地承包经营权的稳定。所以需要慎重对待,妥善安排,因地制宜采用。

四、解决新疆农民安置的出路探索

根据国土资源部新近颁布的《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》提出的农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置等方式,结合新疆实际,我们对新疆征地安置途径可从以下方面考虑:

(一) 重新择业安置需要多方面的配合和相应政策的支撑

各级政府对待失地农民的就业应与城市居民的就业问题同等对待,对接受失地农民就业的企业给予与接受城市下岗职工的企业以同样的优惠条件。同时在征地开发后,可以通过有关部门组织物业管理等社区服务,以此开辟就业渠道,安置部分“农转非”人员。对失地农民或其他进城农民,建立职业介绍网络,开展技能培训提高就业服务,坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针,提高这些农民的非农业生产劳动技能和增强被征地农民重新择业的自信心。同时,加强劳动合同管理,以保障农民的非农就业权。

特别是对被征地农民全部“农转非”、撤销原集体经济组织建制的,如果用地单位有条件,在对被征地农民进行安置时适当优先考虑“就业保险”。如厂矿、企业用地,在对被征地农民进行安置时应优先考虑“就业补偿”,这能够更好地为被征地农民提供长期且稳定的生活保障。

在大多数情况下用地单位并不一定能够为失地农民提供合适的工作岗位,因此对于有开发经营、兴办企业经验和能力的集体经济组织或农民,应给被征地集体经济组织留出一定土地(当然也可以是统一征收后的优先取得),用于从事开发经营或兴办企业,带动被征地农民进厂劳动,可以解决部分“农转非”人员的就业问题。

大力发展乡镇企业,为失地农民提供更多的就业机会,保障失地农民的生活。被征地的集体经济组织和农民,可以因地制宜,利用土地补偿费、安置补助费或者在用地单位的帮助下,借助用地单位的力量兴办乡镇企业、服务行业,发展种养加工业等副业。这是当前失地农民安置的重要途径。对年老、体弱、病残等符合供养条件的失地农民,可由地方人民政府统一安排或用地单位向保险公司办理养老保险,按月发放生活补助费。对有一技之长的失地农民,可以鼓励、资助其自谋职业。用地单位资助被征地农民自谋职业的,可以相应扣减应支付的安置补助费用。

重新择业安置较适合于工业发展水平较高的城市郊区征地的情况。

(二) 农业生产安置对于耕地面积相对较广的地区是较为理想的安置途径,尤其适合于新疆广大农村

因为这些区域一般都留有一定机动地,或有一定数量的可开垦荒地可用于安置失地农民。农民从事农业是他们的“本行”也是他们的优势,因此,各级政府可以因势利导,结合农业产业化的道路,加强政策引导,组织、扶持征地“农转非”农民从事农业开发、种植、养殖,走“农业安置就业”道路。

(三) 入股分红安置是一项新兴的安置途径,应逐步加强规范管理

一种方式是农民集体或农民以土地补偿费、安置补助费入股;另一种方式是农民集体以土地使用权入股。企业生产经营是有风险的,因此,必须选择在收益相对稳定的行业实行。在新

疆,油气及其油气化工企业可考虑这种方式的安置。但《指导意见》中提出的以优先股形式入股的方式要考虑《公司法》的有关规定,另外以土地使用权入股还须考虑与目前法律、法规中有关集体建设用地流转的一些禁止性规定冲突的问题。

(四) 异地移民安置对新疆来讲也是可以优先考虑的安置方式之一

新疆拥有大量的国有宜农荒地,而且农地整理有较大潜力,这为异地安置提供了基本的土地资源保障。但从新疆一些地方异地安置的实施情况来看,还存在许多问题需要探讨和解决。其一,异地安置基本上是由距城镇较近处迁往距城镇较远处,考虑到子女就学、生活方便等因素,农民一般难以接受,尤其对那些从事非农兼业的农户就更不愿迁移;其二,荒地开发后要达到良好耕作条件尚需大量投入,如土壤改良、基础设施的完善等。对这些损失和投入在征地补偿时应予以考虑,而且,政府有关部门应积极组织好迁入地农村居民点、农田基本建设等规划工作。

以上探讨了对被征地农民的主要安置渠道,由于各地自然、社会、经济条件差异较大,而且这一问题涉及经济发展和社会稳定等多个方面,并且随着我国经济建设的不断发展,因征地而从农业中分离出来的农村剩余人员数量在一定的时期内将不断增加,所以农民安置是一个长期的综合性社会问题。对此应在农村改革进程中、土地制度逐步完善的基础上不断创新。各级政府有关部门应加强合作研究,积极努力,做好征地后“农转非”农民的安置工作,保障社会的稳定和经济不断发展。特别是随着经济发展、社会进步,应加快农村社会保障体系的建立,统筹城乡发展,将失地农民纳入社会保障体系。建立统一的城乡社会保障体系,建立以基本保险法定化、补充保险市场化、救助保险社会化为主要机制的农村保障体系,完善城保、镇保、农保三种养老保险制度之间相互转换、相互衔接的机制,达到与城镇社会保障的彻底接轨。

第八章 新疆征地程序及其监督管理

集体土地具有为农民提供社会保障这一极其重要的功能。在农村社会基本保障体系尚未建立的情况下，如何使征地工作顺利进行、补偿安置得到落实、合理使用征地补偿费是关系到被征地农民在失去土地之后能否继续得到基本生活保障的大事，关系到各级政府与人民群众的关系以及社会的安定团结，关系到农村经济可持续发展战略目标实现的大问题。维护失地农民的经济利益是征地的核心问题，而征地补偿费的分配及使用的监督管理涉及农民的切身利益，更需要从法律上予以规范，加大执法力度，强化监管机制。自1998年修订《土地管理法》以来，新疆在征地程序与监管方面做了较大的改进，但随着经济的不断发展，也出现了一些问题。因此制定和完善相关的政策制度，加强征地程序与征地费用监督管理十分必要。

一、新疆征地程序落实情况与问题分析

(一) 对征地程序的有关规定

按照《土地管理法实施条例》和《建设用地审查报批管理办法》，征地一般按以下程序进行：首先由建设单位持经批准的设计任务书或初步设计，年度基本建设计划及地方政府规定的相关材料，向土地所在地的县级以上地方人民政府土地管理部门提出用地申请；其次由县级以上人民政府土地管理部门对受理项目拟定农用地转用方案、补充耕地方案、征地方案和供地方案，编制建设项目用地呈报说明书，经同级人民政府审核同意后报上一级土地管理部门审批；再次由有批准权的人民政府土地管理部门按

规定征求有部门意见后，审批用地。经批准的建设用地，由被征地所在地的市县人民政府组织实施，包括发布征地公告后，交纳征地补偿费，安置农业人口。最后，由人民政府土地管理部门签发用地证书，对征地批准后进行实施管理以及颁发土地使用证和建立征地档案。简单说征地程序可分为如下几个步骤：申请——审查——批准——公告——补偿。总的来说，1998年修订后的《土地管理法》实施以来，不但对征地程序做了一些改进，还将以前的分级限额审批改成两级审批，同时在征地项目批准后增加了“两公告一登记”环节，加强了征地工作的公开透明度，强化了民主参与制，改变了原先征地行为的不明朗化。“两公告一登记”制度是对土地补偿费使用情况实行民主监督的重要措施，旨在维护土地所有权人、使用权人和地上物所有权人的合法权益。

（二）新疆征地程序的落实情况及其存在问题分析

通过对征地程序的落实，新疆一些地区在征地中杜绝了企业与农民之间直接讨价还价私下签订征地协议的行为，基本实现了由政府统一征地、统一供地。但由于征地程序自身的缺陷以及运用中的不规范、落实措施不力等原因，新疆征地程序落实中仍然存在很多问题。

1. 征地程序实施中的问题

根据新疆目前各地区的征地做法，在征地程序的执行上还存在多方面的问题，主要表现在以下几方面：

（1）“两公告一登记”落实不到位，收效不理想。在调研过程中，发现新疆目前“两公告一登记”的批后实施程序最大的阻力来自基层政府（县、乡、镇）和村集体经济组织，因为对于基层政府而言，如果严格实施公告，使征地费用透明化，他们就很难对征地费用进行操纵，而村农民集体则认为公告之后，一些未被征地的农民会有不满情绪，如对有些被征地的农民在征地前耕种技术不高、收入低、很贫穷，而征地后却成为富裕户的有很大

意见。此外村内财务公开制度也会遏制村干部徇私舞弊，他们亦不愿公开征地费的具体情况。多数地区操作不统一，有的公告，有的不公告。主要是一些地方曾公告后，农民对征地补偿情况不满而影响了征地工作的进度，这些地方政府对征地公告心有余悸，而不再公告。而有些地方即便有的公告了，公告的内容也不符合法规、政策的要求，透明度不高。

(2) 征地协议内容不规范，不具体。据一些资料显示，新疆大多数地区在征地中都与农民签订了协议，但依然存在许多问题。个别地区土地管理人员对于法规政策的理解不够，造成填写征地情况调查表及签订协议时错误多，出现矛盾，而使得后期在征地费用使用管理上出现很多问题。如在对1999年以来的征地档案检查中出现了征地协议内容不全、涂改很多、书写错误、前后矛盾等问题。有的协议上是征地费用不填写、有的是征地总量不填写、有的是将补偿安置费用涂改或是将补偿倍数涂改、有的是将基本农田视为一般耕地不区别土地用途、有的填写的供地方式前后矛盾等。由此可以看出征地协议很不规范，工作人员在填写协议时不认真，随意性较大。

也有少部分地方私下达成协议，具体费用不明确，不公开。有的地方征地情况调查表填写简单或不填，登记工作没做好，出现的问题较多，部分协议即便是签了，也没有兑现，对农民而言协议只是张白条。

(3) 政务公开度不高，服务内容不完善，服务质量欠佳。政务公开是行政管理的基本要求，因而政府及其工作部门的行政管理人员必须向人民负责，接受人民群众的监督，必须坚持政务公开。从体现国家意志的法律上看，政务公开是公平、公正管理社会事务的外在表现形式；从体现人民意愿的社会心理上看，政务公开是公平、公正处理社会事务的内在心理认知诉求；从体现社会主义市场经济本质上看，政务公开是公平、公正的最基本检验

标尺。因此政府部门的工作应该让群众明白，接受群众监督。

当前农村集体经济核算为乡（镇）、村两级核算，集体资金实行村由镇管，村民小组名存实亡，这样就形成了土地实际为村民小组所有。而在征地过程中，具体由村委会与征地单位签订协议。由此造成土地被征收公告前，由于信息不公开，村组农民不完全知情，造成农民的抵触情绪，由于又缺乏正常的诉求渠道，往往给工作带来麻烦。

新疆部分地区农民程序贯彻落实的较好，被征地农民及集体经济组织很满意，农民对征地事项也很热情。乌鲁木齐市在办公楼大厅内设有触摸屏，屏上可显示有关征地事务的具体内容，这种向社会公示的办法使农民很容易了解征地的具体规定，增强了农民的法律意识。但大部分地区仍然存在有许多问题，一方面农村集体经济组织和农户对征地的具体法律法规不了解；另一方面许多土地行政主管部门本身也没有设置公开查询、公众参与等途径，此外在征地事务中，不了解法律的人员相对较多，宣传力度不够。对农民没有做到“两知一到位”：即知理，了解政府的政策、法规；知情，了解征地包干补偿安置费用的开支；个人应得的补偿额度和到位时间。特别是一些边远地区很少有将征地工作程序、业务流程图等挂在布告栏上公开的，要么就是内容不详细、不具体，农民对具体征地事项不清楚，而且对征地过程又不进行公告，造成农民与政府信息不对称，农民对征地意见很大。

(4) 政府在征地中的违规行为较多。一些地方政府为了地区经济建设大搞开发区，征收农民集体土地，由于政府财政难以支撑，拖欠农民征地补偿费严重。个别地方未批先征，在征地文件尚未批准前，就预征农民集体土地。先期支付一部分，其余待土地出让后再行支付，引起农民强烈不满。

(5) 征地批后的检查及监督力度不够。在《土地管理法》及有关文件中明确规定：地方各级国土资源管理部门应建立征地批

后检查制度，督促各项工作落实到位。但在地方政府实际落实中，往往涉及地方利益，瞒而不报，工作不到位。

2. 现行的征地程序本身的缺陷

当前征地工作中出现的突出问题，除了执法不严、不到位等操作层面引起的问题，关键是由于现行征地程序自身存在问题。

一是公开性和公正性不够，缺乏制约性。我国目前征地公告是在征地批准之后进行的，是事后公告，对征地失误没有回旋和纠正的余地。另外，公告程序只作为附属程序置于批准之后，目的也只用于权利登记，对征地并不起监督作用，缺乏公正性，也侵犯了被征地单位和个人的知情权。为了体现征地的强制性，编制征地方案时，虽在方案中设有征求“被征地村组意见”栏，但对有无签署村组意见不作为批准项目建设用地的必要条件。在《征收土地公告办法》中也只规定由哪个部门进行公告，如何公告及公告内容等，而并没有明确规定政府及其相关部门不实行公告制度时如何处理，缺乏约束机制。

二是“两公告一登记”制度本身不仅繁琐且有不妥之处。首先《办法》在程序上的规定有些条文表述欠准确，同时报批时间长、手续多、办事效率低。如《办法》中上级政府对下级政府的监督措施没有力度。按现行土地法律法规规定的征地报批、实施程序，一方面在编制征地方案时，在征地情况调查表中没有征地补偿的产值、标准、总价等指标，并需征求被征地村组意见，且把所有补偿和安置的情况作为批准项目用地的重要内容；但另一方面又把与被征地单位和农民商定的土地补偿、安置事项安排在“征地方案”批准公告后的实施环节中。从逻辑关系和实施操作上本末倒置，从征地调查程序来看，将事前调查与事后调查合二为一，缺乏实地核实，这样规定不尽合理。

三是公告程序很含糊，主要环节不明确、不具体。征地公告和征地补偿公告是采用报纸、杂志、广播、电视还是张贴告示，

没有明确规定；公告发出之后，还需不需要签订征地协议不明确；公告补偿和实际补偿不一致如何解决？公告后，对于农民抢建、抢种的地上附着物，法律上规定不予办理补偿登记，但具体操作上又无法核实，该如何执行？另外有的地方政府发了公告，有群众闹事的，这又如何来办？这些都没有具体的规定，造成在征地过程中无法可依。

四是征地程序忽视农民意愿，目前农村集体土地所有者，尤其是广大农民，在征地过程中常常处于被动状况和不平等地位。从土地征收的认定，到补偿费的确定和劳动力的安置等，基本由政府 and 用地单位说了算。

五是征地程序缺少安置这一项，没有把失地农民的安置问题作为用地前必须落实的必要条件。在近几年从全国各地上报国务院审批的建设用地项目中，90%以上的征地项目是给被征地农民发放安置补助费或“货币安置”，不少失地农民，特别是中老年和妇女劳动力，既无一技之长，而且年龄较大，另谋职业十分困难。对于他们而言，失地即意味着失业。“失地失业农民”的大量存在已成为影响社会稳定的一大隐患。征地纠纷已成为当前农民信访最多的领域，现在农民上访中有70%与土地有关，其中40%又与征地有关，这里面又有近90%反映的是征地补偿安置问题。

（三）征地程序改革的思考

近年来实施的征地程序亟待改进和完善，特别是要尊重农民的民主权利，形成对国家土地征收（用）权行使的程序约束和民主监督，并扩大司法救济的范围。针对征地程序所反映的种种问题，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）明确提出，要完善征地补偿办法，妥善安置被征地农民，健全征地程序，加强对征地实施过程监管。根据这一文件精神，国土资源部近日发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》，该《指导意

见》明确规定,征地过程中必须严格履行法定程序,特别是要保护被征地农村集体经济组织和农户的知情权,当事人可申请听证。在《指导意见》中第三条有关于征地工作程序的规定,具体要求是:

1. 书面告知

在征地依法报批前被征收土地所在地的国土资源部门应将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等,以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户。在告知后,凡被征地农村集体经济组织和农户在拟征土地上抢栽、抢种、抢建的地上附着物和青苗,征地时一律不予补偿。

2. 确认征地调查结果

当地国土资源部门应对拟征土地的权属、地类、面积以及地上附着物权属、种类、数量等现状进行调查,调查结果应与被征地农村集体经济组织、农户和地上附着物产权人共同确认。

3. 组织征地听证

在征地依法报批前,当地国土资源部门应告知被征地农村集体经济组织和农户,对拟征土地的补偿标准、安置途径有申请听证的权利。当事人申请听证的,应按照《国土资源听证规定》规定的程序和有关要求组织听证。《指导意见》中所规定的征地程序,将原来的征地公告程序提前,增加了征地批前协商环节,征求被征地农民对补偿安置的意见;完善了征地公告制度,建立起征地争议的调解和裁决办法,保证被征地农民集体和农户依法行使知情权、参与权和申诉权等民主权利,充分体现了征地行为的公开性、公正性。这是对原来的“两公告一登记”程序的补充和完善。但还需要协调《土地管理法》、《土地承包经营法》以及《村民委员会组织法》,以立法的形式建立农民作为农村集体及集体经济组织成员在土地征收与征用、补偿等方面的民主参与和决策机制,赋予其投票权和表决权,从制度上确保集体或集体经济组织成员的知情权、参与权和决策权,使他们真正参与土地流转

的全过程，切实维护自身的合法权益；确保土地征收过程的公开、公平和公正。另外应将司法监督的范围从土地征收补偿和安置的监督扩大到对行政机关征地权的监督，进一步完善行政诉讼法上的法律救济机制。

二、新疆征地费用监督管理现状与问题分析

(一) 新疆征地费用监督管理现状

新疆的征地补偿费大多是政府通过集体经济组织发放到农民手中的。因此，加强对基层政府和集体经济组织对征地补偿费用的发放、分配和使用的监督管理是关系被征地集体和农民切身利益和社会安定的大事。

目前，新疆征地费用的监督管理在法律制度和组织管理上都存在一些问题，影响着征地补偿费用的及时发放、合理分配与有效使用。这些问题主要集中在以下几个方面：

1. 集体土地产权主体不清，土地补偿费用内部分配制度不够健全

集体土地产权主体是否明确，是影响征地费用，特别是土地补偿费分配使用的重要因素。《土地管理法实施条例》规定：“土地补偿费归农村集体经济组织所有”，而集体土地所有权主体则有村农民集体、乡（镇）农民集体和村内农业集体经济组织等三种形式，至于被征地单位具体属于哪级组织所有，各地因历史和工作的原因而有所不同。有些地方集体土地所有权关系在实际当中比较模糊，乡（镇）与村集体的土地、城市土地与乡（镇）、村集体的土地等权属界线不清，形成“城中有村，城市包围农村，农村在城市中”的局面。另外还存在土地为村民小组所有；但在征地过程中签协议由村委会办理，由此造成土地补偿费归属混乱，征地费用分配不当，矛盾突出，村集体经济组织究竟哪一级说了算，也不清楚，对征地费用的使用情况不利于监管，造成在征地费用分配和使用管理上产生许多不必要的麻烦。由于土地

所有权主体多，没有统一，易引起一些无序竞争和矛盾，使得村务工作不能正常有效地开展。

土地补偿费在集体内部如何分配和使用方面也缺乏统一的制度和有效的监管办法。由于乡村干部决策的自由度太大，因此出现了将土地补偿费投资兴办集体企业，用于居民点、道路建设等公益事业、给老年农民发放退休补助等多种使用途径，往往对失地农民的利益照顾不够。有的集体由于经营不善，投资失败，血本无归，有的甚至被少数不法干部贪污挪用，使集体经济组织和农民损失惨重。

2. 村务公开不够，干群关系矛盾突出

村干部是村民的领头人，其工作理应接受村民的监督，村内的财务管理更应公开。在调研当中了解到部分村集体对土地补偿费的使用管理比较规范，如昌吉市榆树沟镇的一些村，费用支出情况由乡（镇）政府审计；三工镇中沟村，通过选举人员组成理财小组，费用的分配和支出要经过村委会讨论，三次张榜公布决定，村务是公开化、民主化的；城郊办南五工二村，现为小康示范村，其征地费用使用情况是由农经站统一监管。还有些地区的村集体对费用收支状况由专门的理财人员（出纳）管理，费用使用情况全部公开，这些监管措施收到了良好效果。但还有相当一部分村集体财务管理不规范，村务不公开，农民对费用收支状况有很大疑义，费用进了账以后，到底怎么分配、使用和管理的，对农民来说是个未知数。村内虽有财务管理的制度和办法，但执行起来却变味走样。这是当前村级财务管理混乱较突出的问题。

3. 征地费用管理使用不当，失地农民生活无保障

征地补偿安置费用发放到村集体，由村集体组织分配，并用于发展生产，安置被征地农民，以保障农民的生活水平不下降。据新疆各地调查，目前征地费用补偿安置以货币安置为主，而且货币化趋势明显，如昌吉市、米泉市、吐鲁番市、库尔勒市等

地，从总体来说征地费用的使用管理，缺乏从根本上解决农民生活生产等后顾之忧的考虑和安排。农民失去土地之后，如果生产和生活没有保障，将会成为影响社会稳定的一大隐患。调研中虽然有的村征地费用的利用收到实效，如昌吉市三工镇中沟村，人少地多，可以继续安置在农业，将土地重新调整，把安置补助费分摊到每个农户。但大部分地区征地补偿安置费用的使用还很不规范，有的村集体经济组织在未经充分论证的情况下，盲目地将费用投资兴办企业，又往往由于人员素质较差，难以适应市场经济的风险，企业亏损倒闭，使部分农民的实际生活发生困难；有的村领导干脆用这笔钱牟取私利，造成被征地人员生活难以保障的局面；还有的村干部由于自身文化知识水平有限，思想观念守旧，守着这笔钱发愁，不知该如何使其保值增值等等；另外有些将安置补助费直接发放到农户手中，由于对农民教育引导不够，部分人不考虑自身的后续发展，将这笔费用几年就花光、用光、吃光，从而引起上访，给国家、社会带来诸多不安定的因素。

4. 村级基层组织薄弱，集体资产管理混乱，征地补偿费用的监督管理和使用不规范

农村基层组织的一些矛盾也相当突出。许多农村党支部和村委会之间关系较为紧张，村领导班子不团结，致使征地费的管理和使用上较为混乱，征地费用无法及时到位、到户，村民意见很大。同时现有的集体经济组织机构和能力也难以满足作为土地所有权主体地位的需求，组织协调能力有限，一些重要村务不能很好处理和解决，这对于引导农民快速致富，带动农村经济发展产生不利影响。另外，在实地调研中发现，新疆一些经济欠发达地区的土地管理工作本身对征地业务不熟，程序不清，甚至出现对补偿费重复计算的问题，更谈不上让其对费用使用去进行有效的监管。

5. 征地补偿费用截留、拖欠现象严重

在 2004 年全国土地市场治理整顿中，共清理出拖欠、截留、挪用农民征地补偿费高达 150 亿元，数额之大可见对农民所欠债务之重。为此，国土资源部下大决心，要在全国范围内清欠被征地农民的征地补偿费用。新疆对此也做了一些工作，取得了一定的成效，但仍有截留、拖欠现象。

(1) 征地费用截留现象。新疆大部分地区征地费用发放基本落实，被征地农民对此没有太多的异议和不满，农村经济基本稳定。但也存在征地费用被截留现象，在将费用发放到乡（镇）政府手中，再经村委会，最后到农户的过程中，乡（镇）政府认为其与土地行政主管部门签订协议，在征地过程中做了很多工作并且负责费用的监管，或认为被征土地是属政府管辖，理应获取一定的费用。如伊犁地区在 1993 年征收哈尔墩乡 157 公顷耕地用于汽车城建设，总的征地补偿费用为 220.5 万元，其中 38.2% 用于安置农户，26.7% 由村支配，35.1% 由乡支配。据了解乡（镇）政府对征地补偿费截留的数额有的达到征地费用的 10% ~ 20%，侵害了农民的合法权益。

(2) 征地费用拖欠现象。边远地区经济实力薄弱，为了加强当地经济建设，促进经济发展，各级政府都把招商引资摆在十分突出的位置。而招商引资就要有优惠政策，这种优惠往往表现在土地上。因此有些地区往往是走“以土养土，以地生财，滚动开发”的路子，即先预征部分土地，再通过开发搞一些城市基础设施建设，把生地变成熟地后再出让。然而由于地方财政拮据，根本无力垫付征地成本，加上招商引资难度很大，引来的项目也就普遍拖欠征地费用，从而造成征地费用不能及时兑付到位，有的开发区征地时土地补偿费只付了 30%，其余 70% 长期拖欠。

(二) 新疆征地费用监管问题分析

从调研结果看：新疆有些地区征地费用监管方面做得比较好，但大部分地区做得还不够好，从中也反映出一些问题：新疆

征地费用监管体系很不健全，体制机制陈旧，市场经济观念不强，农民的市场、法律意识淡薄等。

1. 对征地费用监管环节重视不够，监管体系不够健全

对征地费用的管理缺乏具体规定是征地费用缺乏有效管理的重要原因。由于征地制度本身关于对费用使用与管理的监督措施规定很少，征地批后的检查制度、责任追究制度欠缺，这样对征地费用是否及时足额发放到位，是否存在拖欠、挪用、截留等违法违规现象，不能及时反映出来并加以解决，进而引发深层次的矛盾。

《土地管理法实施条例》第二十六条规定：市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况监督。但在实际工作中，有些市、县人民政府的土地监察机构并未完全发挥其职责，只是对土地执法情况，土地利用情况等监督，而忽视了对征地费用的监管。市、县人民政府只是将征地费用发放到乡（镇）人民政府或农村集体经济组织手中，认为其职责已经完成，关于费用如何分配，如何使用管理的情况知之甚少，从思想观念上缺乏对费用监管的意识。至于乡（镇）政府对费用的监管也是空缺，基本上没有采取什么监管措施，甚至有的乡（镇）土地行政主管部门对征地行为的具体事项都不清楚，如征收了哪些地，征收了多少等，对费用分配使用的监管就更无从谈起。

2. 征地费用使用监管缺乏具体规定

由于新疆的市场经济不发达，政府虽然对以往旧的机制进行了改革，但在一定程度上仍存在一些不适应市场经济的做法。现行的征地费用使用监管体系很不完善，政府往往只是把征地费用发放到农民手中，对于这笔资金到了农民手中该如何使用考虑却很少，从而引起农民的生产生活困难和今后的社会保障问题。在征地费用的使用管理上一是政府行政干预较多，缺乏有效监督和约束机制。政府的监督机制不成熟，监管力度不够，批后的监管

缺乏，跟踪检查制度和责任追究制度未能跟上。二是乡（镇）政府的监管不力，监管措施的有效性差。征地费用发放到村集体经济组织后，应由乡（镇）政府负责基层的财务监管，但由于征地行为是县市级人民政府行为，通过从农民手中征来土地，经整理后以高价出让，进行土地资本运营，获取出让金，征地后的巨大经济利益只有县市财政一家独揽，乡政府毫无利益驱动，不愿履行职责，在实际工作中上下应付，对费用监管没有积极性，造成监管乏力，不认真解决矛盾，与此同时有部分乡政府为了寻求利益平衡，不但没有采取什么监管措施，反而以发展集体经济和公益事业为由截留部分征地费用，对于乡政府的违法行为又缺乏制约机制，使得征地费用使用管理不当，成为费用监管上的一大漏洞。

3. 现行的政策、法规不健全、不完善

在《土地管理法》及《中华人民共和国土地法实施条例》中有一些对费用使用的监管规定，如《土地管理法》第四十九条规定：“被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。”“禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用”。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条规定：“市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况的监督。”《国土资源部关于加强征地管理工作的通知》规定：“实行政务公开制度，建立被征地单位群众的监督机制”，“依法管理和使用征地费用，妥善安排好被征地单位群众的生产和生活”，“所有支付给农村集体经济组织的土地补偿费和安置补助费，可采取乡管村（组）用的形式设立财务专户进行管理。市、县土地行政主管部门应加强监督，协助农村集体经济组织建立征地费用使用公开制度。土地补偿费、安置补助费统一安排使用的，应征得农村集体经济组织三分之二以上成员同意。征地补偿费用的收取、支出、

用途等情况均应向本集体经济组织成员公布，以接受监督，防止出现徇私舞弊行为”。以上这些征地费用的法规只是提出了征地费用的使用和分配，但监管的具体措施不详细，如果违反了上述规定，又该如何处罚，并没有做详细要求。

对于征地费用拖欠、挪用等行为的裁决机制不健全，虽然法律规定被征地村民对征地费用使用管理上有争议的可以申诉，但由于法律对于裁决征地补偿纠纷的规定过于原则，缺乏一套对征地争议裁决的程序、办法及权限等的具体规定，往往使一些问题很难解决，导致农民上诉无门。按照《土地管理法》的有关规定，在一定情况下，政府既是管地者也是用地者，同时又是出现征地补偿标准争议时的协调者；由于政府职能不清，往往不能公正的处理有关问题，如政府拖欠、挪用征地费用时，又该如何去处理，这就会引起被征地农民集体的不满或不服，造成很多问题不能及时解决，产生各种矛盾，损害了农民的合法权益。

4. 农村集体经济组织对征地补偿费的管理能力有限

按照《土地管理法》的规定，农村集体土地所有权的主体是村集体经济组织、村民委员会或村内集体经济组织或村民小组。自农村双层经营体制确立后，家庭经营层次日益强化扩大，而大多数农村集体经济组织职能淡化，力量涣散，对征地补偿费的经营管理能力大大弱化。另一方面体制不顺，机构不强。如何把征地补偿费经营管理好，持续发展被征地村组和农民的生产，保持或提高被征地农民的生活水平，缺乏有效的办法；加之一些村组财务管理不善，没有实行村务公开，征地补偿费在支出上的随意性较大，使得各种违法、违规、违纪行为不可避免。

此外农民的市场、法律意识淡薄。不熟悉现行的法律法规，更谈不上用法律来保护自己，维护自身利益，征地当中有些农民对自身有哪些权利，应获得哪些利益不清楚，而一些村干部往往在处理事情上想法简单，对征地费用使用上只顾眼前利益不考虑

长远利益，结果没有有效使用和管理征地补偿安置费用，对农民的生产生活保障方面造成了后患。

5. 与征地制度相关的一些配套制度尚未建立健全

征地制度在实施当中，要涉及许多方面的政策法规制度，关系到各方面的利益，但与征地制度相关的一些配套制度，如农村集体土地产权制度、征地资金管理制度、集体土地流转、社会保障体系等至今尚未建立健全，这也是征地费用使用管理问题一直没有很好解决的深层次原因之一。

(1) 集体土地产权制度的欠缺。我国实行的是农村集体土地所有制，农民所拥有的只是集体土地承包经营权。这就决定了我国土地收益分配方式的特殊性，即双重收益分配模式：村集体和农民个人。因产权不明晰在征地费用的分配、使用上引发一系列问题，始终困扰着征地的工作人员。土地权利主体不清，才使得费用分配混乱，产生费用分配上的纠纷，对征地费用使用与管理方面就造成很大的困难。

(2) 农村社会保障体系不健全。失地农民最关心的是其今后的生产生活问题，征地费用的管理使用问题归根到底是农民生存权的保障问题。目前农村的社会保障体系建设滞后，不能很好地引导被征地农村集体经济组织和农民正确、有效地利用征地费用。由于实行货币安置为主的安置方式，农民从此不但失去了生产资料，也失去了祖祖辈辈赖以生存的（即一直承载着社会保障功能的）土地，而且由于相当一部分农民素质还不够高，如果一次性支付给他，很可能有一些人会因利用不当在短期内消费完，其保障问题仍然不能解决；而如果把这笔资金放在村集体，又难以保证不被有些村干部滥用。因此社会保障体系不健全，征地费用就不能有效利用，不能很好发挥其应有的功能。

(3) 征地资金管理制度的欠缺。法律法规上虽然规定征地费用要进行专户管理，专款专用，但对这笔资金如何来进行专户管

理，由谁来管理并没有明确规定，也没有相关的资金管理制度，对征地费的使用管理缺乏具体的规定，也是征地费用缺乏有效管理的主要原因。在征地费的全部规定中，一些金融组织如农村信用社、农村基金会本来完全可以承担征地费用的代管职能，但因缺乏规范的运作程序，不能很好地管理这部分资金。

6. 监管机构执法不严，监管力度不够

法律法规中明确规定征地费使用由谁来负责监管，监督中出现问题应如何处理，但在实际操作中，却往往不能依法行事。土地监察机构工作不到位或不作为，使得费用使用不透明、不公开；尤其是对村务工作问题，由于监管力度不够，有些乡政府缺乏对村内财务监管的意识，不重视对费用的监督管理，土地监察机构也没有发挥其职能，没有采取回访，设立举报箱等形式以及批后实施的检查制度、责任追究制度以及加强监管，致使监管措施不能到位。

7. 学习宣传法律法规政策力度不够

1998年《土地管理法》实施以后，对征收土地这项工作较以前严格了。现行的土地政策法规规定了很多新原则、新制度、新办法、新做法，如此多且新的规定要人们一下子了解、认识它，有一定的难度。新疆地处祖国边陲，接受新观念、新意识较慢，不少直接从事征地事务的工作人员对有些内容尚不熟悉。从目前新疆征地工作开展来看：公告制度实行的不好，如昌吉市公告了一宗地，群众意见很大，他们不认这个“公告法则”，在他们心里只认《村民自治法》。从教育学、心理学及法律规律的角度分析，对公告的认可应有一个“适应期”，这个适应期的长短一般与个人的文化素质、民族习惯、社会发展、文明程度等有关。一个新的政策或法规在施行后的一段时间里，人们会感觉不习惯、不方便，还有许多农民由于平时手里资金很少，而征地后补偿的费用一下子发到手中，拿到这笔巨款，农民一时很迷茫，

不知如何有效使用，这需要一定时间去琢磨。这表明由于客观原因，人们对新法的接受还需要一定的适应期，对费用的监管更是要花长时间，为此还应加强对新法的学习。

除了自身建设问题外，征地的有关工作人员对新法的宣传也不到位，征地的公开化程度低，不仅农民群众不懂法，有的企业、公司等用地单位也不很了解，使得社会各界对征地费用的监督缺乏监督意识，力度不够，也就难以推动对征地费用使用监管措施的落实。

（三）对制定和完善征地补偿费用的监督管理制度的思考

根据国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》相关规定，新疆必须尽快制定完善对征地补偿费用的监管制度，主要应包括以下内容：

1. 重申乡镇政府不得以为征地提供了服务或其他理由为借口，截留征地补偿费用的规定，保证征地补偿费用全额支付给被征地集体经济组织和农民。

2. 按照土地补偿费主要用于被征地农户的原则，制定土地补偿费在农村集体经济组织内部分配办法，经自治区人民政府批准后，颁布实施。

3. 制定和完善被征地农村集体经济组织向本集体成员公布征地补偿费用收支和分配情况的具体办法和要求，以及国土资源部门配合其他相关部门对征地补偿费用的开支和使用情况进行监督的办法，保证征地补偿费用及时到位，分配合理。

专题报告之改革篇



第九章 新疆征地制度改革的探讨

一、国外、港台地区征地制度以及国内征地改革对新疆的启示

(一) 建立城乡土地统一市场，允许集体建设用地入市，扫除征地的公共利益原则的制度障碍

由于征地是政府行使征地权的具体体现，而征地权是一种强制性权力，强制性权力的使用范围应该主要是为了满足大多数人的利益，因此征地必须是为了公共利益的目的。但是，在我国目前的土地制度体系下，集体土地基本不能进入土地市场，不能充分体现集体土地的产权权利，直接影响到农村发展和农民的切身利益。从国外的实践来看，在严格进行土地用途管制、土地产权登记和土地交易管理的前提下，放开农村土地市场，既是农村经济发展的关键，也是市场经济发展的必然。从理论上来说，城乡土地市场应该是一个整体，城市土地可以采用市场机制进行资源配置，农村土地也应该并且能够利用市场机制促进资源的有效配置。因此，进一步改革我国农村土地使用制度，既是市场经济发展的要求，也是改革我国征地制度的前提。否则，按现行规定一切建设项目都须使用国有土地，集体土地必须被征后，才能投入建设使用，必定会为非公共利益项目的取得用地设置不可逾越的制度障碍，从而影响征地中公共利益原则的实现。

(二) 规范政府行为，慎用征地权

征地范围过宽，是我国现行征地制度的缺陷之一。其直接后果是导致不少地方政府凭借征地权肆意扩大征地范围和规模，谋求短期内地区经济快速发展，体现任期政绩，侵害了农民切身利

益。从世界各国征地权的行使情况看，大多是为了公共目的才动用征地权。征地目的的公共性成为动用征地权的前提条件。

推进征地制度改革，关键在于规范政府征地行为。首先应明确界定征地的目的。按照我国法律和国际惯例，征地目的应是为了公共利益，要明确界定“公共利益”的内涵和外延，非公共利益目的的征地侵犯了农民土地财产权，应予以摒弃。其次要严格限制征地权的行使范围。目前城市分批次申报用地，城市政府既代表土地管理者，又代表产权所有者，弊端很多。随着政企分开，投资主体的多元化，政府用地只能是公益性用地，政府职能主要是统一征地，向用地者供地。基于我国工业化、城市化加速推进，经济快速发展的现实，短期内实现按公共利益范围征地有一定难度，因此，只能实事求是，逐步缩小征地范围。在遵循既要保障经济建设用地，又要维护被征地农民的合法权益的原则下，近期应严格控制征地面积，尽可能少征地，特别是农用地转为非农建设用地，到一定时候可先将商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地退出征地范围，待条件进一步成熟后，再将工业用地及各类开发区、园区等用地退出征地范围，最后过渡到真正按公共利益范围征地。

(三) 充分体现土地产权经济关系，确认农民的土地财产权利，按市场经济规律进行征地补偿

征地补偿是征地问题的核心，也是征地制度改革的难点。市场经济国家的政府，为了公共目的的需要，可以通过强制性手段获得土地，但必须对土地所有人、承租人或占用者按“公平的市价”给予“公正的赔偿”。

从各国的征地补偿规定来看，西方国家的补偿政策旨在最大限度地弥补被征地人因征地而引起的损失，恢复被征地人财产利益和有关经赢利益于被征地前的状态，维护其私人生活和事业的安定。其基本特点是：第一，以市场交易规则为原则，以财产的实

际价值作为补偿的依据,从而实现公平、合理的补偿目的。根据国际上通行的做法,征地补偿都按照土地原用途价格或略低的标准进行补偿,有的国家甚至还适当考虑未来价值,当然还有的国家按照过去(如法国按1年前,瑞典按10年前)用途之价格进行补偿(这主要是为了抑制事前投机行为),但均体现了“按价补偿”的原则。而我国现行的征地是不考虑市场价格,采用按原用途的前三年平均年产值的倍数进行补偿,既没有体现土地区位、经济发展等条件为原土地使用者带来收益的损失补偿,也不能全面体现土地产权关系,从而造成征地过程中的经济关系失衡,影响征地制度的有效实施。因此,实行按价征收应是我国征地制度改革的主要内容。第二,补偿的范围广,项目细化、明确。补偿的项目主要有被征土地的价值损失,地上附着物的价值损失,因征地而发生的损失,残余土地的迁移补偿费等;因征地而发生的财产补偿不仅包括直接损失,还包括间接的可得利益损失。按市价补偿原则的重要意义在于,一方面,不仅有效地保障了被征地人的财产利益,防止因征地而造成被征地人财产关系乃至社会关系的动荡,维护、稳定了被征地人的生活秩序和社会经济秩序;同时,也有利于土地使用者珍惜通过支付补偿费而获得的土地权利,促使其最有效率地利用土地,避免土地的闲置和浪费。

征地补偿费应在确认农民集体土地财产权利的基础上,按照市场经济规律确定。征地补偿除了要考虑土地被征前的价值之外,还应考虑土地的区位、土地市场供求状况、当地经济发展状况及政府的宏观政策等因素。测算征地补偿费用可以建立征地片区价和宗地价评估制度。所谓征地片区价,是指各地区根据当地的区域条件,在一定区域内,以土地条件相近的地块为单位,在综合考虑土地区位条件、土地质量状况、土地潜在利用价值及土地资源供求关系等因素的基础上,评估确定的该区域征地价格的平均水平,它应考虑被征收土地的生产资料功能和社会保障功

能。所谓征地宗地价是指以征地片区价为指导，通过对某一征地项目涉及宗地的实际情况再评估确定的征地价格。在最终确定征地宗地价时，还应对被征土地上的青苗及地上附着物的价值进行合理评估，计算在内。

（四）着眼长远生计，将被征地农民纳入社会保障体系

十六大报告指出：“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。”“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。我国农村土地承担着农业生产资料和农民社会保障等多重功能，而且随着人口的增加，正在显示出“保障重于生产”。征地制度改革，就要探索建立健全社会保障体系，以解决被征地农民的长远生计。

将失地农民纳入城镇职工社会保障体系，不可避免地会增加社保负担。在提高征地安置补助费标准的情况下，有条件的地方可根据本地经济基础及发展状况、人均生活水平及资金保障能力，与当地社保机构协商，按“低保”起步、“低保”享受原则确定参保基数。还可通过调整土地收益分配关系，积极筹措建立失地农民社会保障基金。一是适当提高征地费用在项目投资概算中的比例。与国外相比，我国可适当提高征地费用，并可将其纳入失地农民社会保障基金。二是政府从土地出让净收益中，按照一定的比例注入失地农民社会保障基金。此外，被征地集体经济组织也应从本集体的积累资金或土地补偿费中，抽调一定的资金注入失地农民社会保障基金。

安置被征地农民，还要解放思想、积极开拓、因地制宜地采取多种安置方式。在经济发达地区或城乡结合部等土地市场化程度较高的地区，可实行国有土地留地安置，赋予被征地集体或农民优先开发权；在有稳定权益，并可长期回报的项目征地中，可探索将土地使用权入股或征地补偿费入股的方式，既减轻政府在

短时期内的资金压力，又可为失地农民保留和提供长期收益；在人均耕地（或人均土地）相对较多的地区，调剂安置与异地安置也不失为一条可行之举；此外还要积极创造并扩大就业门路，安排失地农民就业的工作岗位，建立失地农民就业培训制度，提高劳动就业技能；对自谋职业、从事个体经营者要给予政策扶持，帮助他们解决好后顾之忧。

（五）赋予农民应有的权利，建立公开、公正的征地程序

征地程序是征地制度的重要组成部分。一些市场经济国家在政府取得土地的过程中，原土地的权利人有权参与全过程，拥有充分的知情权、参与权，对土地赔偿等问题的争议，可以协商、申诉直至由法院仲裁。一些地区在征地工作实践中，结合本地实际情况，在征地程序方面已进行了有益的探索，值得借鉴。征地程序可以改为“申请征地——预公告——协商补偿安置——报批——审查批准——公告——实施补偿安置——供地”。具体包括：

第一，增设征地补偿安置协商工作环节。征地组件报批前，要与被征地集体和农民商谈补偿标准、安置途径，充分听取农民的意见，用前期调查协商取代现行法律规定的补偿登记环节。

第二，改变征地公告现行做法。一是增加预公告程序，即政府确定征地后，随即发布征地预公告，告知被征地集体和农民，明确征地范围、种植限制期等。同时，开展补偿初步调查登记，协商补偿安置问题。如果因征地未予批准或在一定时间内未予批准，给被征地单位造成损失的，由政府或有关单位按实际损失给予补偿；二是将现行征地批后两公告合二为一，在征地方案依法批准后，予以公告，公告期满后即可实施补偿安置工作，并供地。

第三，建议建立征地纠纷的司法裁决机制。对集体土地所有者提出的征地不合法、补偿不合理、安置不落实等问题，由司法机关按照司法程序解决征地纠纷，尽可能地减少政府对征地纠纷裁决的参与。对政府征地违法行为，农民可以寻求司法救济，申请国

家赔偿。通过加强执法、加大司法裁决力度,既有力地保障公共利益征地项目能够顺利进行,维护国家利益,同时又有效地保障了被征地农民的合法权益不受侵犯,维护社会稳定。

(六)积极协调,大力推进相关制度配套改革

没有相关制度的配套改革,就难以建立新型征地制度。因此,要积极做好部门协调工作,充分尊重和大力推进相关制度的配套改革。

首先,要加快与征地制度改革相关的其他土地制度的改革及相关工作。一是要加快农村集体土地产权制度建设进程。进一步以法律形式明晰农村集体土地产权主体及各项权能,加快农民集体土地所有权登记发证工作。在立法思想上要体现对农民集体土地财产权的尊重,赋予集体土地产权应有的法律地位;二是将征地制度改革与农村集体土地使用制度改革相结合。在规范农村集体土地流转的前提下,逐步缩小征地权行使范围,并建立通过非征地方式获得建设用地的渠道,以农村集体建设用地流转市场为基础,探索征地价格的形成机制及评估方法。

其次,要改革现行的地方税费制度。在市场经济条件下,政府应主要通过设立不动产税、增收土地增值税等途径获取土地收益,而不应单纯在征地中通过收取各种名义的费用来获取收益,财政部门应为有关部门必要的行政事业费开支提供保证,减少行政事业性收费对征地的依赖。

另外,要改革现行的建设项目投资概算制度,提高征地费用在建设项目投资中的比例。征地补偿安置要以解决被征地农民的长远生计为目的,按照市场经济规律确定征地费用,杜绝通过搞省、部协议压低征地费用的现象。要端正发展经济建设的指导思想,不能再走只求一时经济发展,不顾长远后果,牺牲耕地、剥夺农民的路子。

最后,还要改革现行的地方政府领导干部政绩考核制度。要

将在发展经济的同时是否维护农民权益作为考核领导干部政绩的重要方面，避免片面追求经济增长率、搞形象工程、首长工程等乱占滥用耕地，侵害农民利益的行为。

总之，国外及港台地区征地制度有许多方面值得我国征地制度改革借鉴，国内征地制度改革已取得一些理论研究成果和实践经验。新疆的征地制度在征地范围、补偿安置及程序方面存在的问题与全国其他地区并无太大差别，但在实际操作和问题的具体表现方面有一些地域特点，对此，我们结合新疆实际，借鉴国内外实践探索经验和理论研究成果，对新疆征地制度改革从以下方面进行了探讨。

二、明晰农村集体土地产权是新疆征地制度改革的基础

征地改革是和产权制度联系在一起，可以这样说，土地产权制度决定征地制度，征地制度改革必须以产权制度改革为基础。我国农村集体土地到底拥有什么权利，应是研究新疆征地制度的突破口。“三农”问题的核心是土地问题。当前，应通过土地产权制度建设，进一步明确集体土地产权主体和其应享有的权利，从而科学合理地确定征地补偿标准，保证产权人的利益。

（一）明晰并实现集体土地所有权

新中国成立以来，农村土地制度随着时代的发展经历了农村土地私有、以生产队为基础的集体所有集体经营和集体土地家庭承包经营三个具有非常鲜明特点的不同时期。土地的权利结构也发生了很大变化，改革开放前，农村土地由私有制变为公有制，土地所有权由农民私有变为农村集体所有，土地经营由农户变为集体经营；改革开放后，农村土地的公有制没有改变，土地所有权仍维持农村集体所有，但通过土地承包将土地经营权交给了农户，土地所有权与使用权发生了分离，并且呈现所有权不断弱化而使用权在土地权利体系中的地位不断强化发展的趋势；农村土地所有权的内在功能不断外移并流入土地使用权，使农村土地使

用权由单纯的耕作权扩张为包含了事实上的占有、使用、收益、(部分)处置权等四权统一的新物权——承包经营权；在稳定承包权的基础上，使用权与承包权再次发生分离，开始流动起来，使农村土地由“不可流转物”变为“可流转物”，并且土地的“流动”是以价格为传导的，农村土地市场也开始出现了。农民在承包期限内获得了土地承包权的继承权；家庭经营后土地相邻关系突出，在农户土地相邻权纠纷案的处理过程中，土地他项权也逐渐被重视起来。

农村土地权利内部结构不断分化，土地利益重心由集体转向农民个体。土地利益个体化后，必然形成个体与个体、个体与集体、集体与集体、集体与国家之间错综复杂的土地权利关系。因此，必然要求建立农村土地归属和使用的不同层面利益分配格局上的权利和秩序，重新构造农村土地权利制度，从而真正明晰农村土地各项权利，从而调整好国家、集体、农民三者在地征过程中的利益关系。

(二) 所有权的界定及明晰

按照马克思主义的法学原理，土地所有权有两种含义：其一，土地所有权的法律制度，即指不同类型国家根据统治阶级的意志或依照全体人民的意愿规定的一定的土地所有制关系的法律规范。我国《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》均有明确规定：土地所有权主体是特定的，全民所有的土地所有权主体是国家（国家代表全体人民所有并由政府代表国家行使），集体土地的所有权笼统地说是劳动群众集体。其二，土地所有权的民事权利，是土地所有者在法律规定的范围内占有、使用、收益、处分土地的权利。从法理上看，占有权指土地所有人对土地的实际占领、控制的权利；使用权是指土地所有人在法律允许的范围内依照自己的意志对行使土地的利用权；收益权是土地所有人依法收取自己土地所产生的利益的权利；处分权是指

土地所有者依法对自己土地处置的决定权。集体土地法理上的上述权利与农民集体实际上拥有的土地权利并不是完全一致的。事实上，农村土地所有者的上述权利及其结构已发生了很大变化，而理论、法律和规章仍停留在原有水平上，愈来愈脱离实际情况。因此，必须根据变化了的情况重新界定农村集体土地所有者的权利。

第一，取消乡（镇）集体组织作为农村集体土地产权主体的资格。按《土地管理法》的界定，农村集体所有的土地其产权主体有三个：其一是村农民集体，包括自然村和行政村。《土地管理法》第十条规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的由村集体经济组织或者村民委员会经营管理。”这里的村农民集体有两种理解，一是自然村，二是行政村。根据本课题的调研情况看，以前的村民小组部分上升为行政村，有的仍然是自然村，村里大多没有什么集体经济组织，主要由村民委员会在经营管理。

第二，《土地管理法》又规定：属于“两个以上农村集体经济组织的农村集体所有土地，由村内各农村集体经济组织或者村民小组经营管理。”根据本次调研情况看，村及村民小组大多没有集体经济组织，即使有也未发挥产权主体作用，集体土地主要由村一级村民委员会经营管理。

第三，乡（镇）农民集体所有。《土地管理法》规定：“已经属于乡（镇）农民集体所有的土地，由乡（镇）农民集体经济组织经营管理。”

(1) 乡（镇）政府成为国有土地代表而退出农村集体土地的权属系列。上述农村土地三种所有权主体并存的法律框架，受到人民公社“三级所有，队为基础”法律框架的束缚，照顾了人民公社所有制关系的惯性，有一定的合理性，但与现实农村土地权利结构的变化是不适宜的。乡（镇）所有的土地是人民公社时期

土地划归公社所有的部分，以及在改革开放的新历史时期，为发展乡（镇）企业、文化教育卫生等福利事业以及道路、水利、电力、通信等公益事业的征地。前一类土地的占有、使用、收益和处分权都难以体现农民集体所有，后一类土地事实上已成为国有土地。因此，把现已属于乡（镇）所有的土地收归国有，乡（镇）作为国家基层政权代行国家所有者的权益，完全没有必要也不可能让这一部分土地归属于“农村集体所有”的范畴，从而模糊农村集体土地产权主体的界限。

另外，镇的土地所有权问题一直都十分模糊，尤其是建制镇，既不属于《宪法》和土地管理法所说的城市范畴，也不属于其所说的农村和城市郊区的范畴。1982年11月26日第五届全国人民代表大会第五次会议《关于〈中华人民共和国宪法〉修改草案的报告》指出：“草案第十条原来是把镇的土地和农村、城市郊区一律看待的。全民讨论中有人指出，全国各地情况不同，有些地方镇的建制较大，今后还要发展，实际上是小城市。因此删去了有关镇的规定。镇的土地所有权问题，可以根据实际情况分别处理。”1982年至今很多镇都发展成了小城市，很难说今后不会再发展。因此，从长远发展这个角度考虑国家也应将镇的土地所有权全部收归国有。

乡（镇）作为国家基层政权组织更多的代表了国家的意志，尽管这也是农民利益的代表，但当国家利益与农民利益发生矛盾时，乡（镇）现实的利益机制（乡镇干部的工资、福利、社会保障基本由国家财政承担）往往影响了乡（镇）干部正确权衡保护农民利益与维护国家利益的关系。国家运用乡（镇）基层政权体系作为土地所有者不仅分离了集体所有者的权利，而且还可能损害农民的土地利益。排除乡（镇）集体土地所有者的身份，并且规范基层政权组织的行为，有利于解除基层政权与集体土地的权利纽带，有利于屏蔽乡（镇）对于集体土地所有者权益和农民土

地承包权益的侵害，促进农村土地关系的长期稳定。

排除乡（镇）作为农村集体土地的产权主体不仅仅是立法问题，在政策及其措施层面上应有十分具体的操作性的规定，比如收归国有的土地包括：用于房地产开发、城镇化发展、乡镇工业企业及农产品加工业发展等目的；用于道路、水利、电力公益事业；用于教育卫生福利事业的等等。这些用地，应按国家征地的管理办法进行清理，完善手续，收归国有。原公社、林场、果园场、渔场等种植、养殖场的土地，有相当部分来源于对原生产大队和生产队资源的平调（划拨），其中有一些土地已随公社集体回归到原所有者，有的已发包给个人和单位承担经营，属于前者的，应该重新确认土地归原生产大队（行政村）或原生产队（村民小组）所有；属于后者的，乡（镇）可放弃其所有权，使原生产大队和生产队明确所有者权益，并与承包个人和法人签订承包经营合同。有些属于乡（镇）继承取得的土地或者新中国成立以来由乡（镇）集体开荒、围湖造田或其他改造自然取得的土地收归国有，实行乡（镇）代表国家所有，可发包给本乡（镇）的农民或者集体使用，依法办理承包经营合同；由本乡（镇）以外的个人和集体承包经营时，应取得本乡（镇）人民代表大会通过。总之，区别不同情况，采取妥善办法，使乡（镇）政府成为国有土地所有权代表而退出农村集体土地的权属系列。

(2) 村民小组或者与村合并或者独立成一个村，由村作为农村集体土地所有权。土地经营管理单位越小越能调动劳动群众的积极性，管理成本越低，越有效率。同全国一样，新疆村民小组的前身是生产队，是“三级所有”中最低一级产权主体，第一轮、第二轮土地承包基本上是以生产队（村民小组）为单位进行的。从20世纪50年代末人民公社直至今日的家庭承包经营体制历经前后四十余年的运行，农民已经以村民小组（生产队）为基本单元结成了土地利益关系。在村民小组（生产队）这个范围内

保存着土地制度变迁的最完备的信息。从土地改革到互助组、合作化、人民公社、再到家庭承包经营，尽管长达近 50 年土地关系的变动的历史没有多少文字资料，但储存在“老农”头脑的“活记忆”被代代传承沿袭下来。近一二十年，土地关系的变动及农户对土地的投入情况也录入了当代农民的头脑。这种信息对于界定地权、调整土地纠纷、评估土地地力等都显得极为重要。以村民小组作为农村土地产权主体，其制度安排费用最省、震动最小，且对土地关系稳定和经营管理取得的效益也最好。

村委会这一级组织是根据《村民委员会组织法》建立的，有合法的社区自治权和村级经济的管理职能，有一定的经济实力；行政村组织健全，有明确的职能分解和分工，有经营和管理土地的能力；村和村之间土地边界明确，更能行使排他的土地所有权。从本次调研情况来看，昌吉市等地的部分村民小组在历史发展过程中自然演变为村，成立村委会经营管理土地；部分村民小组事实上已把村委会架空，村委会成为一个空架子，只有领导。有些是行政委派但根本起不到其应发挥的经营管理职能，而有些村民小组则职能弱化，其原来所拥有的生产经营管理职能及分配核算职能均已经下沉到农户，无论是经济实力还是管理功能均不能有效行使土地产权主体的职能。根据农村实际发展情况及“公平公正”、“效率优先”原则，由村民小组作为农民产权主体最为合适，但村民小组没有法人资格和地位，也不具备履行所有者责、权、利的实力，事实上难以真正成为能代表农民集体劳动群众管理经营土地的主体。

目前，行政村的经营管理职能弱化，由于对土地变迁历史及现实情况掌握不够而不能完全代表农民利益。另外，村一级组织机构及村民小组机构两套机构，成本大而效率低，反而更加加重农民负担，建议根据现实不同情况采用不同处理方式将村和村民小组合并成村，或者村民小组独立为一个村，在农村产权结构主

体中彻底取消“村民小组”这一主体，使产权更明晰，实现低成本、高效率的农村集体经济组织经营管理体制。比如，如果行政村或事实上被架空，可撤销行政村现有机构人员，将村民小组领导班子提升为村级机构，撤销村民小组；如果一个村里有好几个强大的村民小组，可将该村撤销以村民小组土地边界为行政边界成立几个新的行政村，真正能代表农民利益又赋予了合法身份和地位。如果村民小组职能机构弱化，则由村委会出面。可以采取将该村民小组土地等股份化的方式入股进入村委会，由村委会统一经营管理等等。这样的制度安排实现了农村集体土地产权安排费用最低、震动最小、效率最高，又有了合法身份和地位，真正代表农民利益实现农民集体土地的经营管理职能。

2. 确认农村土地所有者的权益

确认农村土地所有者的权益有两层含义：其一，确认产权主体的地籍边界、土地类别、面积大小、坐落区位等；其二，重新确认产权主体所拥有的民事权利和义务，并且规定所有权的行使程序、实现方式、保障手段。

农村土地所有者的权益，必须首先确认集体土地所有权。但在实践中恰恰忽视了这一点。就连管理方面做得好的乌鲁木齐市、昌吉市都只发了集体土地使用权证和农村土地承包经营权证，并没有为农民集体所有制土地颁发所有权证书。这意味着农民集体所有的土地没有依法登记和确认，也就没有法律保障。而为土地产权主体颁发土地所有权的法律凭证对于稳定维护农村土地产权主体的权益有极其重要的作用，这一点也是当前阶段可以并且应当抓紧办理的事项。

(1) 确立土地所有权的主体。确立土地所有权的主体有两大内容，除了通过要求撤乡、合并村和村民小组或将村民小组独立出来，由村作为农村集体土地产权代表外，另一个重要内容就是根据一定规则对“集体成员”边界予以确认。集体是一组动态的

人的集合，其构成总在变化。它既包含现有存在于集体内的人，也包括那些尚未出生和婚嫁的人口，这为按人口均分土地带来了困难，但是在约定的期限内，集体成员的边界是可以而且应该界定的。根据本次调查实践，土地分配发包的集体成员多以签约时期的现实人口为主要依据，在此基础上，根据现时人口及户籍政策，对集体成员边界做大致估算和限定。未来出生和婚嫁人口不参与当前的土地分配，但必须在法制基础上制定《土地的长远开发规划》。这样做，从“集体”和“个体”两个层次廓清了产权主体的受益边界。

(2) 确认农村集体土地所有权的程序。在确认好农村集体土地所有权的主体后，可以进行地籍调查及土地边界纠纷调解。地籍调查以土地的权属、位置、类别、等级、地界、面积为对象，通过调查形成农村土地权属关系的一套图表、卡册。做好这些工作，土地依法登记才有了基础，也只有在这样的基础上颁发的集体土地所有权证才具有法律效力，真正起到保障土地所有者权益的作用。做完这些地籍调查及土地边界纠纷调解工作后，土地所有者可依法申请、登记和颁证。

不难看出，要确认集体所有者的土地权属、位置、类别、等级、地界和面积等有大量的工作，需要较高的操作成本。但是无论如何，这是一个既保证社会稳定又能促进经济发展的利国利民工程，应尽快规划并实施完成，在此基础上的土地征收也才是合理合法的。

(3) 农村集体土地所有权内涵的界定。按照已有的经验和土地制度改革以及建设的发展趋势，农村集体土地所有者应有的权利可归纳为五项：第一项，法律上的归属权，不论使用权如何变动，农村土地所有权在法律上归村农民集体所有；第二项，产权主体对所属土地的分配、发包权，但发包租赁集体成员以外的单位和个人经营的须经“村农民集体三分之二成员同意”，并且有

权抵制非公用事业的非法征地，体现所有者的控制权；第三项，对土地作为资本的经营和管理权，有权对使用者提出培肥地力、改良土壤、保护环境等方面的经营管理要求，使土地资本保值或增值；第四项，有权监督使用者不改变土地使用性质，依法制订所属土地的长远利用规划；第五项，依法提取土地的纯收益（地租承包费用等）。除上述五项权利以外将所有者所拥有的实际占有、使用、收益分配及部分处置权让给土地使用者。

(4) 确保农村集体中农民的所有权利益。集体土地产权制度的改革，应在明晰产权的情况下，对集体土地资产进行量化，甚至股份到个人。使农民了解农村集体经济组织土地资产的数量、质量以及资产利用方向，还能对各种利用方向有参与权、发言权和表决权。这样也有利于征地制度的改革。

随着市场经济逐步深化，农民头脑中的资产理念和经营理念也在逐步树立，显现集体经济组织资产的现实要求越来越强烈。集体经济组织的资产可分成两块：地上物固定资产和资源性资产。地上物固定资产有集体的也有个人的，资源性资产应是集体的。首先进行资产的清产核资，在此基础上可考虑将这些资产按照集体经济组织成员经营承包使用关系在一定时期内进行股份量化，并登记造册，按照资产收益合理分配原则，制定一个办法，按股分红。在实际操作中根据市场行情“水涨船高”，农民利益就会得到保障。

(三) 赋予农民长期而有保障的土地使用权

在任何一种土地制度下，有保障的土地权利对于经济发展是非常重要的。我国农业和农村经济发展的关键在于促进农业投资增长，从而提高土地产出率，保障农产品供给和农民收益稳定增长。而我国农村生产关系和生产力状况决定了充分调动农户对土地长期投资的积极性成为农业和农村经济发展的关键。但是，由于我国农民土地使用权事实上短而不稳，土地使用权范围过于狭

窄且无法律保障，导致农民对土地长期稳定投资的积极性不高。相关调查表明：相对短的土地使用权，但权利范围较广并且有保障，也可促进农民对土地进行的投资；相反，即使土地使用权期限很长，但缺乏保障而且权利的内容较少，也不易引导农业投资增长。

1. 采取多种形式，实现土地使用权长期化

实行土地使用权长期化，对农户土地承包权要有足够的期限和保障。至少 50 年，甚至 70 年、一百年保持不变。

2003 年 3 月 1 日开始执行的《中华人民共和国农村土地承包法》规定的耕地承包期为 30 年，林地承包期为 30~70 年。各地在具体执行时应因地制宜，采用多种形式延长承包期限，并稳定地过渡到土地使用权长期化。应当允许中西部贫困地区率先实行土地使用权长期化政策。与较为发达的东部沿海地区相比较，土地对于中西部尤其是新疆贫困地区的农民而言具有特别的意义。土地不仅是最重要的生产要素，更是农民主要的社会保障。在稳定家庭联产承包责任制的前提下，率先在中西部的贫困地区实行土地使用权长期化的政策，易于得到广大农户的拥护和支持，降低推行的成本和风险，也易于调动农民的生产 and 投资积极性，形成中西部地区农村经济发展和社会稳定的基础。

2. 稳定农村土地承包权，必须在延长土地承包期的同时，拓展和延伸使用权范围，并以法律形式予以固定

承包权实质上是对所有权的分割。承包合同越是长期化对所有权的分割程度就越高。《农村土地承包法》已经以法律的形式固定承包权为一种物权，并且不论其来源于集体土地所有权还是集体对国家土地的使用权，都不影响其作为独立物权存在，因而与其他物权一样，土地使用权及承包经营权在市场经济条件下必然表现为一种具有交换价值的资本，那么占有它可取得相应利润，转让它可要求获得等价补偿。目前我国还没有一部《土地使

用法》详细地规定土地使用权的权利范围，土地承包经营权作为物权的权能受限，这些都有待在法律层次解决，最终使“耕者有其田，有其权，有其利”。

除了土地承包权以外，土地还有他项权利，即除土地承包权以外的其他物权。在土地“公有公用”年代，土地他项权利保障问题并不突出；但土地“公有私用”其利益个体化后，土地的他项权利保障问题突现出来。通过一定的制度安排和立法，使需要土地他项权利的人，通过一定的程序和手续获得土地他项权利。这对于充分利用土地，调解现实中的许多土地纠纷都是十分有意义的。

3. 积极引入市场机制，使市场在国家宏观调控下对土地资源起到基础性作用

我国集体土地所有权是不完整的所有权，事实上集体土地也应拥有财产权，应有更充分的权利。过去征地也只是从保证被征地农民不降低生产和生活水平考虑，而没有从资产角度考虑因征地行为发生而使农民失去赖以长期生存的财产，这也是不合理的，是对集体土地所有权的侵害。在许多市场经济发达国家，农民享有的土地产权是比较完整的，只要不改变用途农民可以任意处分拥有的土地产权，而不受政府的干预。土地实行用途管制，只要符合规划，可以租赁买卖。征农民集体的土地就是征用农民集体的财产，必须充分保障被征用地农民集体和农民的民主权利和物质利益，维护他们的合法权益。目前，我国由于历史原因及现实国情，集体权利不完整，这是很长时间内才能解决的问题，而集体土地流转也仅限于集体建设用地流转，并正在试点改革中。农民集体土地转为经营性非农建设用地，农民有权分享土地增值的收益。集体建设用地流转也是为了运用市场的力量优化土地配置，发挥土地资产的效益，是应大力推广提倡的。在今后的农村土地市场的培育和发展中，要积极引入市场机制，强化市场

在国家宏观调控下对土地资源配置起到基础性作用。新疆由于地处偏远、少数民族居多、经济发展相对落后，城市土地市场和农村土地市场的建设尚处于培育阶段，中东部某些地区的农村建设用地流转的改革试点的成功为新疆大力发展土地市场，促进农村建设用地流转，解决好农村土地征收这个社会大问题提供了有利的借鉴。新疆应根据本区域特点，取长补短，加快土地市场的发展，积极尝试引入市场机制，使市场在国家宏观调控下对土地资源配置起到基础性作用。

4. 兼顾公平和效益的土地制度安排

在土地制度问题上，中国与西方和其他东亚发达工业化国家和地区的最大不同，就是中国农村土地承载着农业生产与农民社会保障的双重功能，而且随着人口增加，这种双重功能正在演变为“保障重于生产”。

农地对于农民的社会保障功能，在发达地区和不发达地区是明显不同的。新疆大多数传统农牧区尤其是南疆偏远农牧区属于不发达地区，现在还没有条件把社会保障功能从土地上剥离开来，征地的制度安排还应以公平为主。有条件的个别地区或者开发性生产领域，也可以通过土地使用权入股、联营或流转搞规模经营，但必须尊重农民意愿。

北疆天山北坡经济带的某些发达地区非农就业的劳动力比例和农民收入中的非农收入比例，都达到了土地规模经营的前提条件，在逐步发展中心城镇和中心村、建立农民社会保障条件下，土地制度包括征地制度安排可以提高效率为重点，鼓励农民以土地使用权入股联营或流转的方式通过规模经营提高劳动生产率，获取规模效益。

三、严格界定征地的目的和范围

现行的征地制度对征地目的的公益性、征地补偿安置费用标准的合理性、征地补偿安置费用分配与使用的规范性、安置途径

的可行性等重要问题和环节，缺乏适应市场经济体制的调节机制和必要的社会监督机制。要从根本上解决目前征地工作中存在的问题，就必须针对存在的症结，积极推进征地制度改革。

（一）土地征收与土地征用

2004年3月第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《宪法》修正案，将早在1985年《宪法》第十条第三款规定的“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收”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者征用并给予补偿。”从物权法的意义上来说征收与征用有严格的区别，但现实的使用中往往混为一谈。我们在此讨论的征用制度严格意义上是土地征收制度。土地征收是指国家为了公共利益的需要，依法将其他民事主体的财产强制性地征归国有，并依法给予被征收土地的农村集体经济组织和农民个人补偿的法律行为。其结果是所有权的转移，即国家从被征收人手中直接取得所有权。征用是指国家为了公共利益需要在紧急情况下强制性地临时使用其他民事主体财产，并依法给予被征用土地的农村集体经济组织和农民个人补偿的法律行为。征收和征用是两个不同的法律概念，但国家行使土地征收和征用权，都必须基于公共利益的需要。

土地征用，从物权的法律定义上讲，只涉及“用途”和“使用”，不能说明改变原所有权，设立新所有权的意思。对临时用地，可以说“征用”，强制性地在规定时间内停止原主对土地占有、使用权，并予以补偿，并不改变其所有权，使用完毕，即行归还。对政府凭借国家权力收取原权利主体的土地所有权或使用权，并设立国家的所有权和使用权，收后不再归还，称之“土地征收”。取“没收”和收归国家的“收”字之意，明确土地征收是国家强制性地取得土地所有权，而被征收者则完全丧失其土地权利的意思。国内不少学者如梁慧星、张曼隆等对土地征收与土

地征用也做了大量研究，见解较为一致的观点是：土地征收为国家根据公共利益需要而行使公权力，以补偿为条件，强制取得他人的土地所有权，他人的土地所有权因国家的征收而消灭，如他人的土地所有权并不消灭，则不能谓之征收；土地征用则是国家因公共事业的需要，以给予补偿为条件，对他人土地所有权以外的土地他项权利为利用，待特定公共事业目的完成时，仍将土地归还原土地所有人，他人的土地所有权并不因国家的征用行为而消灭。我国现行的土地征用是指国家为了经济、文化、国防建设及兴办社会公益事业的需要，依照法定程序和审批权限，将集体所有土地转变为国有土地并给予补偿的一种行为，它具有强制性、补偿性、权属转移性的特点。实际上，我国现行的土地征用客观上就是指的征收。因为它引起了集体土地所有权的变更，即集体土地所有权变更为国家土地所有权。所以，“国家征用土地”应理解为国家对集体土地的征收。

纵观世界各国的征地名称及其内涵，尽管不同国家和地区对征地的具体名称不一，但其涵义却基本一致，都是一种政府行为。如美国——土地征收权之行使；英国——强制收购；德国、法国、巴西——土地征收；日本——土地收买；大陆和澳门——土地征用；香港——土地收回；台湾——土地征收。从这些国家的内涵上来看，“土地征收”似乎更能体现政府为了公共目的，强制性地转移土地权利并给予合理补偿的行政行为，尤其是我国现处于社会主义初级阶段，各项经济建设必然大量涉及国家行使征地权，在合理补偿农民基础上将农村集体土地转为国有土地，土地征收较征地更能贴切地反映这一过程。为研究方便，下文仍沿用现有的征地这一名称来探讨征地制度改革。

（二）征地目的

对“公共利益”的讨论最终将产生对征地权范围的界定。公共利益具有很高的抽象性，有公共用途、公共目的、公共使用、公共事

业等争议。一般来说,公共利益是以社会价值观的现存体系而定,提供公共交通、公共教育、公共卫生、社会保障、社会秩序、共同发展等,都被视为公共利益的需要。征地是否符合公共利益,其关键不是受益人,而是征收所追求的公共利益目的。判断征地是否符合公共利益的标准是征地行为的公共利益目的性。以公共利益目的为标准可能导致较宽的土地征收范围。从征地实际来看,征地范围较宽的界定不利于社会对土地这种稀缺资源的利用,较窄则有利于土地利用的国家控制,既符合征地权的理论依据,也符合社会发展的长远观点,是征地的特定条件。征地权界定的目的之一,就在于限制这种非国家利用土地而行使征地权。

随着时间的推移和经济的发展,征地的目的和范围在不断变化。现阶段征地的目的一是为兴办公共事业的需要,二是为建设的需要。《土地管理法》第二条第四款明确规定:“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征收”,说明征地目的在于满足社会的公共需要,国家基于公共目的而征地,体现征地制度的法律价值。

我国目前处于社会主义初级阶段,且将在很长一段时期内处于社会主义初级阶段,国家进行各项基础设施建设及实施各种经济政策必然需要大量的建设用地。《土地管理法》第四十三条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。”因而,在当前阶段甚至今后很长一段时期内,为国家建设的目的而进行征地也是征地的一个很现实而必要的目的。

(三) 征地范围

《宪法》和《土地管理法》规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体土地实行征收或征用。”可现在征地几乎成了取得新增建设用地的惟一手段,不仅是为公共利益,同时为了

使民营企业、中外合资企业、外商独资企业取得土地，政府也在动用征地权，远超出公共利益及国家实施经济政策进行建设的需要，因此有必要进一步明确政府行使征地权的范围。

征地权作为国家的强制性行政权力，其行使应当有严格的限制，国家为公共利益实施的征地项目，应当是以国家为投资主体，不以赢利为目的，为社会公众服务，效益为社会共享的建设项目。这些项目包括国家机关和军事设施、能源、交通、水利、城市基础设施和公益事业等。其他经营性项目用地都要在严格执行土地利用总体规划的前提下，通过市场的方式取得农民集体的土地使用权。农民集体和农民可以以土地使用权和土地承包经营权入股、租赁或参与合作经营，也可以在规划范围内由农民自行开发经营。

当前阶段甚至今后很长一段时间内，对征收土地范围的限定因考虑到我国社会主义初级阶段的国情仍然不能太窄，建议征地范围是：

1. 国家为进行公共设施和公益事业建设。
2. 国家机关用地和军事用地。
3. 能源、交通、水利、公共卫生及环境保护事业等国家重点支持的事业。
4. 为实施国家经济政策而进行的建设项目，需经相应级别的人民政府代表大会会议通过。
5. 其他依法需要征地的事业。
6. 为城镇土地国有化和实施城镇规划。城镇规划范围内的非公共建设项目用地可以以城镇规划和城镇土地国有化名义征收。

在新的征地制度的安排中，对国家的征地权力应加以严格限制，除了既定征地的范围外，更要严格实行“领导集体会审制”和“土地用途管制制度”，没有理由要求农民为城镇规划范围之

外的非公共、公益建设项目，包括赢利性公益和非公益性项目做出牺牲。

征地是一种行政强制行为，应严格限定在大型基础施用地和公益性用地的范围内，而一般的经营性用地最好采用征购形式，即由国家出面购买，改变土地的所有关系，并按市场价格对农村集体给予补偿，国家在获得土地后，出租或者出让给用地者。

（四）征地规模

为了征地随意修改、调整规划，随意突破土地利用总体规划，是当前的突出问题，也是一些地方征地规模失控、滥占耕地的重要原因。只有管住规划才能控制住征地规模。各类建设项目用地都要符合土地利用总体规划，新增建设用地不得突破现有规划，突破规划的一律不得批准用地。非农建设占用耕地规模已突破土地利用总体规划的地方，在规划修改批准前，停止审批新增建设用地，严格执行土地利用计划，年度用地计划指标用完的，原则上不得追加。

土地利用总体规划属于重大经济事项，为了维护规划的权威性和稳定性，要通过完善法律法规，实行更加严格的土地利用总体规划的编制、修改制度。国家基础设施建设的用地应当得到充分保证，但也要节约用地，减少征地。要制订和完善各类基础设施建设项目用地定额标准，严格控制配套经营、服务设施用地规模，防止宽打宽用、搭车征地。对突破用地定额标准的，要在审批时予以核减。

四、制定较为客观的新疆征地补偿制度和安置方案

从征地的历史演变过程可以看出，1953年至今，虽然社会经济有很大发展，城市土地市场也日趋发育，但征地补偿费的计算方法则变化不大。新疆在征地过程中的做法同全国基本保持一致，2001年500号文的出台虽然大大提高了补偿标准，但由于缺乏客观合理的依据，征地受到土地市场的极大冲击，变得越来越

困难。

补偿标准不合理是现行征地制度的主要弊端，合理补偿是征地的有力保证。

(一) 制定较为客观合理的新疆征地补偿安置制度总的指导思想

1. 保证国家建设用地的原则

我国征地的“公共目的”范围比其他国家和地区广泛，可以保证国家建设对土地的要求。因为我国实行土地社会主义公有制，国家建设是以整体利益为目的的，符合征地的要求，也没有违背集体土地所有权受法律保护的法律规则。而且，只要以市场价格对征的土地进行补偿，广泛进行征地并不会阻碍土地市场的正常运行；相反，国家还可以将征地作为控制农村土地进入地产市场的手段，达到宏观调控土地市场的目的。

2. 近期内分公共目的和非公共目的的征地

严格说来征地应仅限于公共利益的目的，对农民的补偿也应是一视同仁的对待，不应因为建设项目的不同而有所差别。但考虑到新疆的实际情况在近期内现实的做法是区分公共目的和非公共目的的土地征收，对非公共目的的征地也可以区分土地需要者的具体属性，实行有区别的地价补偿办法。一般来说，对于用于公共目的的征地，征地补偿标准低一些，有益于公益事业的建设，但必须将被征地者纳入社会保险。

3. 逐步实现以市场价格进行补偿

以市场价格进行补偿是市场经济体制的要求，在市场经济体制下，多数生产要素包括土地和劳动产品都要进入市场，按等价交换原则进行交换。征地虽然是政府力量强制进行的“交换”，但也要遵循等价交换的原则，做到公平、合理，否则，如果征地补偿的行政性过强，就会使征地双方在经济上不公平，阻碍市场经济顺利进行。在新疆，征地补偿性尤其不能过强，以免影响民

族团结和地区稳定。

4. 参照原土地用途的市场价格进行补偿

征地并不是土地购买，地价补偿并不是要让原土地权利人从中赢利，而是要保证原土地权利人依靠原土地权利获得的收益不受到损失。另外，在征地过程中，土地用途变更所引起的土地收益增值应属自然增值，理应由社会共同占有，农民有权利分享土地增值的收益，但不应仅由原土地权利人获得。

5. 解决好农村剩余劳动力安置这个社会大问题

在现行征地法律法规中，劳动力安置和“农转非”是征地补偿的重要内容，在新疆这个经济欠发达地区甚至比土地补偿费、地上附着物补偿费对农民更有意义，而劳动力安置和“农转非”两项内容是难以用金额度量的。在市场经济条件下，要求一切交换物品都明码标价，公平交换，因此征地时政府作为国家产权主体代表应该以地价和地上附着物的市场价格作为农民失去土地的补偿价格。而农村剩余劳动力的安置则是政府所要解决的一个社会问题，在这里政府以管理者而不是以产权主体代表的身份出现。政府可以采取措，指导农村集体对征地费进行合理管理和使用，也可以另外以财政拨款作为解决农民就业的补贴。

6. 保证被征地农民生活水平不降低原则

集体土地征收意味着农民集体土地所有权的丧失，意味着农民对土地的使用收益利益的丧失。土地对农民来说，不仅具有生产功能还具有保障功能，土地被征收后，农民就失去了基本的生活保障。国家也不断在强调不能因征地导致农民失地又失业，应按照保证被征地农民原有生活水平不降低的原则，给予农民合理的补偿。

(二) 当前阶段新疆征地补偿安置办法总体思路

1. 当前阶段

由于新疆地域辽阔，北疆、南疆、东疆土地条件差异大，土

地市场发育程度参差不齐,对现行集体土地征地补偿办法可按照因地制宜的方法分地区改革,具体如下:

(1)对经济欠发达地区及农牧区,由自治区应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。

(2)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,即确定征地片区综合地价,以地价补偿费取代土地补偿费,地价补偿费通过农地评估确定。

当然,统一年产值并非最优补偿标准,最终将全部以充分适应市场经济规律的片区综合地价为征地补偿标准,统一年产值只是征地制度改革前的过渡办法。

2. 未来条件成熟阶段

随着市场经济的日趋发展,在条件成熟时,可以将所有的征地补偿办法加以统一规定,在全疆范围内形成以地价补偿为主要内容的,与市场经济发展相适应的征地补偿办法。地价补偿要逐步以市场现值为计算依据,也可以以市场现值为依据,规定一定的优惠比例。征地补偿费的标准及测算依据、方法要以政府文件的形式,甚至以经地方人民代表大会批准的地方性法规形式公布,为依法补偿、保障农民合法权益奠定扎实的经济基础。

(三) 制定较为切实可行的补偿安置方案

1. 补偿方案——建立一个动态的征地补偿标准

(1)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和统一年产值补偿倍数。科学地确定征地补偿费的标准是进行征地制度改革的核心内容。在经济不发达地区可由自治区制定统一的年产值标准和统一年产值补偿倍数,以此作为征地补偿的基础。制定统一年产值标准需考虑被征收耕地的类型、质量、农民对土地的投入、农产品价格、农用地等级等因素。统一年产值补

偿倍数的确定应按照保障被征地农民原有生活水平不降低的原则，在法律规定的范围内确定。征地补偿应当充分考虑土地的市场价值和被征地农民重新安置、创业的需要，并对农民的土地承包经营权给予补偿。鉴于现行的法定补偿标准偏低，各地在确定征地补偿标准时，应尽量取法定补偿倍数的高限，土地补偿费和安置补助费合计按 30 倍计算，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，由当地人民政府视当地经济发展水平，从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。国家投资的公益事业，可以通过发行土地债券的办法，缓解财政投资压力，保障农民的长期利益。各地区可以视当地土地市场发育状况综合考虑土地被征前产值、土地区位、土地供求关系、当地经济发展水平等因素，制定征地补偿费用的测算办法。

(2) 天山北坡经济带等经济发达地区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片区综合地价。现在虽然在经济发达地区如乌鲁木齐市、昌吉市等地农民的法律意识较强、文化水平较高，在征地中懂得运用自己的知识来与政府讨价还价，但绝大多数的谈判多是围绕现行法律规定的标准进行，这种按标准进行补偿的方式很容易忽视农地交易的市场背景和用途转换增值关系，脱离实际情况，造成土地利益分配不公，侵害农村集体利益。建立以市场价格为基础农地征地价格评估制度，对农地转用中的利益进行合理界定和分配是解决问题的关键。

建议自治区在经济条件比较好的地区，应制定区片综合地价，制定片区综合地价应考虑地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素。制定区片综合地价需以农地价格评估为基础，以综合地价替代现行补偿标准的好处。一是能够改变按标准计算价格的主观随意性。评估制度的引入是让市场说话，大大增强了农地征地价格的客观性。二是将农地转用凸现出来。

地价评估制度的引入会最大限度地引入市场比较的机制，将价格评低或者评高，都会显而易见，有利于将土地的真正价值凸现出来，为土地利益的合理分配打下良好基础。三是有利于使征地的交易变得更加公平。由于地价评估机制会引入第三者参与农地征地交易，会在征地信息上带来对称的可能性。在现在的市场环境和政策体制下，农民集体总体上来说处于信息弱势，在土地权利的控制上处于一种被动状态，因此在征地时，农民集体往往是不知不觉地丧失了不少的权利。我们可以看到，农民往往集中精力去争取一点点的青苗补偿费，但是对其他更大的土地价值却视而不见。地价评估制度的引入显然会改变这一现状。四是有利于城市土地市场与农村土地市场一体化。由于评估制的引入，会使农地转用价值成为征地价格的一部分，其价格会更加靠近城市建设用地的价格。另外，评估制引入后，会对价格确定的方法、原则以及信息的背景等各个方面都会逐步一致起来，农地征地价格会在农地市场与城市土地市场之间搭起一座桥梁，有利于城乡土地市场一体化。

建立区片综合价格的第一要点是，要树立以市场为依据的原则，建立评估制度的根本目的就是要将农地的真正价值反映和挖掘出来，因此市场原则是很重要的。长期以来，农地征地价格的确定方式由于离开了市场，农地的价值也远远背离其真实价值，是农民利益受到侵害的根本原因。离开了市场的评估，不能真正反映土地的市场价值，肯定会失去评估的真正意义。尤其在初期阶段，更要建立规则，要有规范，要有制约。市场原则也是评估行为的价值和魅力来源所在。建立区片综合地价的第二要点是，要对农地转用中的利益进行合理的界定和分配。在征地过程中，农民是信息弱者和被动者，要保护农民的利益，就是要在土地价值充分体现的情况下，对农民、未来土地使用者、国家的土地利益分配关系进行科学合理的界定和分配。

2. 安置方案

征地是国家行为，政府应当承担起被征地农民的安置责任。在用工制度发生根本变化，社会就业压力增大的情况下，做好被征地农民的安置工作，应当首先立足于为失地农民建立必要的社会保障。在此基础上，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。

(1) 以货币补偿为基础，将被征地农民统一纳入城市社会保障体系之中。新疆现行的征地补偿多以货币补偿安置为主，以后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。具体做法是在货币安置中，对安置者的处置可分三种形式：①为被征地人员购买就业、医疗、养老等各种商业保险；②为被征地人员支付社会统筹保险费，提供就业和养老保障；③将货币直接支付给被征地人员，作为其自谋职业的费用。

对于土地被征后已不能通过农业生产维持正常生活的农民，各地（州）政府应将其纳入当地城镇居民社会保障体系，提供失业救济、养老和医疗保险。各种征地项目中不需要专门技术的劳动岗位，必须首先安排被征地农户的劳动力，并让他们享受相应的劳动保障待遇，提供必要的上岗培训。对于自谋职业的失地农民，当地政府应给予与国有企业下岗职工一样的再就业政策待遇，鼓励他们自主创业。在我国社会保障体系不健全的情况下，还应把农用地转化用途后的土地增值收益的一部分或全部逐步返还给农民，体现土地的社会保障价值和社会公平。

(2) 以地换地，异地安置。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。本次调研在昌吉市、吐鲁番市、伊宁市以及库尔勒市的远郊农区的农民大多采用这种安置方

式，调整后的土地面积较以前有不同程度的扩大，而且同时安排好农村宅基地，农民不仅得到了更大面积的经营土地而且得到了更宽松的宅基地，这种安置方式在偏远农区更能实实在在解决农民征地后的生存问题，也更符合少数民族农牧民的“恋土情结”。

(3) 以土地使用权入股、联营、留地等安置方案。上海市针对按照现行法定标准做好农民的补偿安置工作有难度，大中型项目征地中政府一次性投入资金压力过大等问题，采用集体土地使用权合作的方式进行基础设施建设，取得了较好成效。在本次课题调研中，新疆尚无以土地使用权入股、联营的方式进行安置的情况，在以后条件许可的情况下可以尝试这样的方式。这样做既从长远角度保护了集体土地所有者的权益，又降低了安置难度，同时降低了政府进行基础设施建设的门槛，可谓“一箭三雕”，集体经济组织、农民、政府、基础设施建设项目公司均从中获得明显实惠，有利于促进基础设施建设步入良性循环。

允许村民以土地入股方式参与基础设施建设，把各项经济建设项目产生的有长期保证的收益，以股息方式收回村社，作为专门的社会保障资金，允许集体土地以租售方式参与工商业开发，把租金回收用于建立农民的社会保障。这种可以长久解决农民生活水平的安置方案正在被多方论证，尤其是在人多地少的经济发达地区值得推广。

另外，留用地作为征地后对集体经济组织的补偿方式之一，也是现实而可行的方案。政府可以在国有土地中以优惠条件提供部分土地或在被征用集体土地中留出一块土地，按照规划确定的用途，给被征地农民集体和农户从事开发经营。根据需要安置的农业人口，依照留用地指标，政府可以文件形式，从位置安排、确定标准、权属管理、审批手续、开发经营、收益分配及相关扶持改革等方面对留用地进行全面规范。

留地安置所隐含的价值大大超过法定补偿安置标准，在人地

矛盾十分尖锐、市场化程度较高地区，留地安置已成为征地补偿安置的重要形式，新疆的乌鲁木齐市和昌吉市成功地进行了这方面的探索。

五、简化征地程序，提高办事效率，征地过程透明化、公开化

新《土地管理法》等法律法规实施以来，正是我国社会经济发展经历了加入世贸组织、跨世纪，进入加速发展时期，各项建设用地激增，在征地办理审批程序这一块用 24 个字来概括：程序繁琐、报件复杂、资料复杂、耗时过长、工作量大、成本太高，给征地工作及各项经济建设造成了不小的影响。究其原因除有政策法规本身的问题，也有操作问题，归纳起来主要有：(1)学习宣传土地政策法规力度不够；(2)政策法规本身不完善；(3)会审制度变调走样；(4)土地管理存在问题；(5)机构改革尚未到位；(6)现行土地管理体制不完善，使各级土地管理部门难以做到高效、精干。因而有必要对现行征地程序及相关法规进行改革，以适应经济发展需要。根据《土地管理法》、《土地管理法实施条例》以及《关于国家建设用地审批工作的暂行规定》，建议征地程序分为以下步骤进行。

(一) 申请用地

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，土地行政主管部门在接到申请后，应将其申请书公开并举行公开听证会，听取土地所有权人及利害关系人的意见。充分保障被征地农民集体和农户的知情权。

(二) 告知征地情况

在征地依法报批前，当地国土资源部门应将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户。在告知后，凡被征地农村集体经济组织和农户在拟征土地上抢种、抢栽、抢建的地上附着物和青苗，征地时一律不予补偿。

（三） 征地调查、勘测及价格确定

市、县人民政府土地行政主管部门接受建设单位使用地申请后，当地国土资源部门应对拟征土地的权属、地类、面积以及地上附着物权属、种类、数量等现状进行调查，并会同有关人员对土地进行勘测。在此基础上会同有关部门拟订征地补偿安置方案、农用地转用方案、补充耕地方案、供地方案，并听取被征地农村集体经济组织和农民的意见，在双方就征地费的补偿安置方案协商一致的基础上签订《征地补偿安置协议》，协议具备法律效力或相当的法律效力。

（四） 审批土地

土地行政主管部门对建设项目用地有关事项进行审查，重点对用地资格、申请依据、报批文件及图纸资料等进行审查，经市、县人民政府审核同意后，逐级上报有批准权的人民政府批准。在批准通过后，通知该管辖市、县主管机关。

（五） 公告、补偿

市、县土地行政主管部门接到省或者国务院土地行政主管部门通知批准征收方案时，应在当地县、市及其乡、镇、村民小组以公告形式公布于众。县市土地行政主管部门应在当地政府报刊上显著位置刊登公告（通告），同时还应书面通知土地所有权人及他项权利人，公告期限为30天。征地补偿费设立专户，由市、县土地行政主管部门管理、发放。

（六） 登记发证

建设项目竣工验收一个月内，由用地单位向市、县土管部门申请土地登记，经土地主管部门审核、注册登记后，颁发国有土地使用证。

六、 加快《征地法》出台，将征地纳入法制化轨道

自1986年《土地管理法》颁布，1982年公布的《国家建设征用土地条例》废止以来，国家在征地方面一直缺少一个专项的

征地法规。1998年公布的《土地管理法》第五章“建设用地”以及《土地管理法实施条例》第五章“建设用地”中，虽然都有相关征地的条文，但毕竟不是专为征地写的篇章节。有关征地的目的、程序、征地补偿、审批权限、法律责任等内容只能散布在有关篇章中，不仅分散，更不详细，因此，“建设用地”无法取代“征地”。征地专项法规缺位，导致征地法律法规的不健全，更不能形成体系。此外，有关征地的法律法规条文过于笼统模糊，给操作留下的空间过大，很容易造成随意性，集体土地征地补偿办法更是明显不适应市场经济发展的要求。

在新世纪要建立起与市场经济相适应，与土地所有制、土地使用制和土地管理体制相适应，既能保证社会公共事业建设的顺利进行，又能妥善安排劳动群众生产生活的征地法律法规体系的具体构想是：

（一）恢复征地专项法规——《征地条例》

其法规内容可包括：征地定义、征地目的、征地程序、征地审批权限、征地补偿、多余劳动力的安置、法律责任等。

（二）加快《土地征地法》的出台

市场经济是法制经济。任何主体必须在法律的约束下行使自己的权利和义务，同样在土地征收中，也必须有一套完善的法制体系来规范各种征地主体的行为。我国可借鉴国外、港台地区征地的立法经验，尽快制定《土地征地法》，对征地的目的、程序、补偿以及征地纠纷的解决等明确具体的规定。不断细化法律条文，增强法律、法规的可操作性。

（三）设立征地权，严格控制征地权的滥用

为树立征地法律上的权威性，保证征地的顺利进行，可考虑设立征地权，征地权由政府代表国家行使。同时严格界定征地权的行使范围和条件，防止政府滥用征地权。赋予被征地者更多的与行政权利相抗衡的权利，如赋予被征地者可以对政府“非公共

利益”的征地提出申诉、抗议的权利，被征地者在认为征地费用过低、损害其利益时，有提出异议的权利等。

(四) 建立健全回收和划拨城镇国有土地的法律、法规

在我国有关土地的法律中，并没有城镇征地的概念，但是，《城镇国有土地出让和转让暂行条例》中规定：对于已出让的土地，在特别情况下，根据社会公共利益的需要，国家可依法提前收回，并根据土地使用者已使用的年限和开发、利用的实际情况给予相应补偿。实际上城镇土地使用权的提前收回和这之后的划拨，共同构成了城镇国有土地流转的完整过程，这一过程具有征地的全部特性，即强制性、公共目的性和补偿性。为保证公共事业建设的顺利进行，有必要进一步建立、健全回收和划拨城镇国有土地的法律、法规，完善城镇国有土地收回的具体补偿办法。为便于和集体所有征地相区别，不妨把城镇国有征地称为“土地收回”。

(五) 建立征地纠纷的司法裁决机制

征地纠纷的仲裁制度是征地制度的重要组成部分，《土地管理法实施条例》第二十五条规定：“对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府裁决。”由于征地的审批权在省级以上人民政府，按照这一规定，很多征地纠纷均需由省级人民政府或国务院来裁决，客观上造成了许多农民越级上访和社会不稳定因素。而现实中政府对这类征地上访多按照“谁经办谁协调”的原则转交给办的土地行政主管部门进行调解。这样，上访转了一个圈回到了原地，一方面易造成农民有冤无处诉的情况，另一方面也有可能助长农民动不动就上访的不良风气，给土地管理部门工作人员开展工作制造难题。土地管理部门在国家利益与农民利益冲突的时候必然要站在国家一边，农民的正当权益难以受到保障。根据国际上的经验做法，多是成立一个土地法庭或土地仲裁处或土地委员会这样较为中立、客观的机构来解决土地纠纷，不服裁决的，可以向当地人民法院提起诉讼。

(六)关于征地过程中的执法监察

在征地过程中，土地监察检查的主体是国土资源部，省（区、直辖市）土地行政主管部门，设区的市（自治州）土地行政主管部门以及市、县土地行政主管部门。土地监察检查的对象不仅包括与征地发生关系的农民集体、个人和用地单位，还包括享有征地和建设用地审批权的地方各级人民政府及代表政府行使土地管理权的土地行政主管部门，监察对象多而复杂。土地监察的内容是对征地过程中对有关征地的土地法律法规执行情况进行监督检查，并对违法者实施制裁。最根本目的是切实保护好征地过程中各主体的利益，实现国家的土地管理职能，保证土地管理法律法规的全面实施。

根据本次课题调研，在征地过程中存在大量不合法及违规、违法现象，主要有：土地边批边用甚至未批先用；征地费用的确定、划拨、使用、管理较为混乱，费用拖欠、层层截留，农民的知情权、参与权及申诉权得不到应有保障；地方土地行政主管部门搞“补偿安置两张皮”，用两套不同的方案对付上级主管部门和农民等等。

针对存在的问题尤其是在征地费用方面存在的问题，在征地制度改革方案设计中有针对性地提出以下几点建议：

1. 尽早实行土地管理和土地监察的全面垂直领导

尽早实行土地管理和土地监察的全面垂直领导，排除土地管理部门对于同级人民政府的依附关系，它有利于土地管理部门对同级人民政府的审批土地等行为进行监督和查处，可以较好地使土地管理部门独立行使土地监察职权，排除干涉。

2. 依法建立一套保障土地管理机关独立行使土地监察职权的制度

虽然现行法律、法规、规章规定土地管理部门依法独立行使土地监察职权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉，但

是，真正做到这一点是很难的。因此，需要有一套保障土地管理机关依法独立行使土地监察职权的制度。这一套保障制度中，除了上面谈到的垂直领导外，还应防止土地管理部门内部对土地监察工作进行非法干涉。

3. 建立土地监察机构和人员的监督制度

为了保证土地监察的质量，除了依法建立一套保障土地管理机关独立行使土地监察职权的制度外，也要制定相应的制约土地监察机构和人员的监督制度（反监督），除了土地管理部门或者有关政府部门对其进行监督外，还应进行土地监察对象监督、新闻舆论监督以及群众监督。

4. 加强征地工作的透明度，建立公开、公平、公正和高效的征地管理体制和程序

要做好征地工作，就必须依照法律规定，公开征地情况，变事后公告为事前协议，提高征地补偿安置工作的透明度，以保障农民的知情权、参与权、申诉权，切实维护农民的合法权益。简化征地程序，提供完善的征地法律依据。为使各权利主体的利益得到充分的保障，必须建立一套完善的征地执行机构，如包括征地审批机构、征地执行机构、征地仲裁机构以及土地法庭等。通过不同的机构采用相应的法律程序，而不是通过闹事、围攻政府的方式使征地纠纷得到解决。

5. 征地费用的划拨、使用实行专户管理，如有可能，对每一个被安置的农民建立“补偿安置专用账户”

征地行为涉及各方利益关系。经济利益驱动是影响在征地过程中出现违法批地、截留征地费，土地管理出现漏洞以及执法不公、监察不严等现象的主要原因，特别是征地费用的分配管理和使用涉及农民的切身利益，更需要以法律形式加以规范，强化监管机制。

政府土地行政主管部门可将征地费用直接划入县或市财政上

设立的“征地费用”专户，由被征地的村集体经济组织根据县或市国土资源管理部门出具的证明统一领取或由被征地农民根据征地补偿安置协议书集体领取，实行封闭运行，直接落实到被安置人员个人账户上和农村集体经济组织账户上，以杜绝征地补偿款由于周转环节多容易被侵占的现象。同时对集体土地收益也要设立资金专户，严格执行收支两条线管理办法，资金使用要接受集体经济组织所有成员的监督。

6. 建章立制，改善村级财务管理

因地制宜，结合实际，建立起以民主理财为核心的一整套监督机制，加强监督力度。民主理财即由群众选举产生民主理财小组，充分履行其职责，对本村的补偿安置费用收支和制度执行情况进行监督，同时也应发挥农村金融部门的作用，必要时使之承担起征地费的代管任务。

7. 建立审计监督制度，强化专户管理

市、乡镇(或办事处)两级农村内部审计机构，应切实抓好财务收支年审和村主要干部离任审计，及时发现并解决财务管理中存在的问题，规范村级财务行为。严禁乡镇政府截留农民集体征地补偿费，明确规定只有村级集体经济组织，才具有处置征地补偿费的权力，建议在乡镇(或办事处)建立财务联管办公室，实行乡镇(或办事处)村联管村级财务制度，把补偿安置费统一收入联管账户，设二级科目，做到专款专用，不与其他专项基金相互通用，实行收支两条线，若不按规定执行，应冻结资金账户。

8. 建立征地费用使用监管的信访、回访和检查制度

对征地补偿安置费用是否按协议内容上的规定按时发放，农村集体经济组织是否按法律规定对征地补偿费用合理使用与管理，乡(镇)政府是否起到监督作用，监督效果如何，这些问题广大农民群众心里最有数。为此要对费用使用管理情况实施反馈，建立费用使用监管的信访、回访和检查制度，对被征地农村

集体经济组织和农民反映的来信来访问题进行认真研究，并通过建立信访案件跟踪检查制度和回访制度，及时检查处理落实情况，同时也要采取措施定期对村集体管理使用费用情况进行回访和检查，确保被征地农民的合法权益。

被征地农民和村集体对该制度的实施方式可以采取书信、电话、电报、电子邮件、走访等形式，向负责征地补偿费用使用监督机构反映问题，举报违法行为，提出建议和要求。工作人员要根据群众的反映和其他有关情况进行全面检查或重点抽查，在检查中发现问题的，应及时纠正，对存在侵占、挪用、截留补偿安置费用等严重违法违纪行为的，应依法追究法律责任，不论职位高低，不管涉及什么人，都要一查到底，检查的结果应进行通报。

通过建立此项制度，可以加强执法监督力度，是征地费用使用监管的不可缺少的一个环节。

七、结论

在保护农业、保障农民生活的前提下合理征地，是经济社会发展的客观要求。新形势下的新疆征地制度不能再继续“通过牺牲农业和农民利益来搞建设”的老路，要走“适应转变经济增长方式、新型工业化道路”。在认真贯彻“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”基本国策的前提下，引导用地单位节约用地。在推进城镇化的过程中也要特别注意保护农业用地，并让广大农民分享城市化的成果。从土地利用变化角度来观察，城市化的发展道路是有利于节约土地的。从土地转用的角度来看，征地反映了工业化、城市化的趋势，从理论上讲，征地这一过程长期的结果是有利于经济社会的全面发展的。

本章以土地产权制度改革为新疆征地制度改革的突破口，从征地的目的、范围、安置补偿标准、征地程序及相关法律法规等方面全面探讨并构建了制度改革的框架，以期达到这样的目标：通过界定“公共利益”，缩小征地范围、改进补偿办法、落实安

置责任、完善征地程序、规范政府行为、逐步建立符合社会主义市场经济发展要求、符合现代法治精神，有利于落实保护耕地的基本国策、有利于经济社会可持续发展、有利于维护广大农民权益的征地制度。

本章新疆征地制度改革的重点及结论如下：

(一) 产权制度建设

当前阶段可以做和应抓紧的工作是农村集体土地所有权和土地承包经营权的确权、登记、发证工作，这是合法保障农民的土地权利的法律凭证。新疆作为一个地处祖国边陲的少数民族自治区域，可以根据本地区特点尝试实行“村组合一”及延长土地承包经营期的政策。

(二) 征地目的和范围

现阶段的征地目的一是为公共利益，二是为国家建设，这是由我国处于且将长期处于社会主义初级阶段的国情所决定的。

可实行征地的范围：(1) 国家进行公共设施和公益事业建设；(2) 国家机关用地和军事用地；(3) 能源、交通、水利、公共卫生及环境保护事业等国家重点支持的事业；(4) 为实施国家经济政策而进行的建设项目，需经相应级别的人民政府代表大会会议通过；(5) 其他依法需要征收土地的事业；(6) 为城镇土地国有化和实施城镇规划所需要的土地。

(三) 征地补偿安置办法

保证国家建设用地上地为基本出发点，以原用途补偿为补偿原则，近期内区分公共目的的征地和非公共目的的征地，在经济欠发达的地区及农牧区在科学合理确定统一年产值的基础上暂按现行补偿办法进行补偿，补偿金额以不降低当地生活水平而定。在经济发达地区如天山北坡经济带按农地价格评估体系建立区片综合地价，逐步试行市场评估价格进行补偿。

以自治区人民政府作为安置的主体，全社会共同努力解决被

征地农民的安置问题。逐步由货币安置向保险安置转变，在全疆内可因地制宜采用留地安置、异地安置、以土地使用权入股联营、培训招工、自谋职业等安置方式。

（四）完善征地程序

本着简化办事程序、提高办事效率、充分保证农民根本利益的目的，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》后再进行公告、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。

（五）加快有关征地的法律法规出台

恢复《征地条例》，加快《土地征地法》的出台，使征地下有法可依，用健全的法制来保障征地顺利进行。

征地制度改革除了从制度本身来完善外，还要根据“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的政府职能要求，规范政府行为。要进一步明确政府对土地利用规划和用途的管理责任、对土地市场的监管和服务责任，严格规定政府经营土地的范围，防止利用征地权以地牟利。

征地制度改革涉及方方面面的利益调整，是一项复杂和艰巨的重要工作，必须开拓创新、解放思想、积极稳妥、循序渐进地推进。与征地制度改革相关的《征地条例》、《土地管理法》（修改稿）及《物权法》等相关法律法规也应尽快出台，增进征地的法律保障。

解决征地中的突出矛盾，既要立足当前，以改革精神完善政策、加强管理、改进工作，又要着眼长远，推进制度的不断创新与完善。

第十章 新疆征地制度改革相关问题的进一步思考

征地影响面之广是无法通过征地制度甚至土地使用制度本身的改革所能厘清的，它与“三农”问题、社会保障问题、城镇化等问题交织在一起，同时又与土地产权制度、土地市场体系、耕地保护制度等密不可分；而且，征地制度改革不可能在短期内一步到位。因此，在解决当前征地紧迫问题基础上，应从理论与实践角度系统研究探讨我国及新疆征地制度改革，并对与之相关的问题作进一步分析和探讨。

一、征地权行使的思考

（一）征地权行使的理论基础

公共设施、公益事业建设涉及公共福利的生产，一般一个项目往往会牵涉许多财产权利人的利益，政府对公共福利产品的生产所需土地如果通过市场交易进行，那么政府就需要与每一个土地所有者、使用者等土地权利人谈判，直到每一个土地权利人接受合适的价格，倘若与其中个别土地权利人难以达成协议，那整个工程项目就无法进行，谈判成本很高，时间较长，政府权衡成本与收益之比后可能只好放弃预定的目标。政府即使接受高成本勉强完成该公共工程项目，那么公共项目的运营将是困难的。行使征地权是政府实现公共福利生产的途径之一。

征地权是因公共目的的需要而对财产所有人或使用人行使权力的限制。在我国的法律体系中，牵涉政府行为的往往放在行政

法中调整。征地权行使是有行政成本的，在不能通过协商达成一致意见时，会要求原审批人民政府裁决，甚至申请人民法院强制执行，其花费的人力、物力成本可想而知，尤其是导致部分农民失地又失业的社会问题，以及由此而引起的不断上访、造成的不安定局面，其社会成本、政治成本难以估计。公共利益需要用地到底采取市场交易，通过谈判解决，还是强行征地？在国外市场经济较为成熟的国家和地区，一般只要能够通过市场交易正常解决的用地，或以较小成本修改公共利益建设方案，绝不轻易动用政府的征地权。我国近年来大量征地引发的一些农村社会政治危机也为我们下一步的征地制度改革敲响了警钟。

（二）征地权行使中的问题分析

为公共利益、公共事业发展需要行使征地权以获得所需土地的相关权利是符合社会共同发展目标的，但值得质疑的是，在目前情况下，由于缺乏对“公共目的需要”的严格法律界定和集体建设用地不可流转的限制，导致集体以外成员取得集体土地使用权的惟一途径就是征为国有后取得（除集体土地非法流转外）。一方面，一些地方政府将此作为重要财政来源，博得政绩，或从中渔利；另一方面，一些地方政府为地区经济发展吸引投资而行使征地权，但这些投资者毕竟是为私人利益，有别于公共利益，不应为此牺牲被征地者的利益。

20世纪90年代以来大量开发区随意征用农村集体土地，由地方政府出让或以协议方式低价出让以增加地方财政收入或吸引外来投资，已远超出了征地权行使的“公共目的需要”的原则。从对“公共目的的需要”理解来看，各国（地区）由于土地资源多寡、征地法律传统等因素的不同而有不同解释，而且在不同时期，公共目的会发生变化。因此，我国应加快公共目的立法，现阶段应结合目前实行的《土地划拨目录》，并在细化基础上确定我国征地权行使的范围。公共目的立法宜采取概括式规定与列举

式规定并举的立法技术，使之具有较大的灵活性和易操作性。以避免征地权的滥用和难以行使，对国有土地使用权收回范围的确定也是如此。

除了征地权行使范围外，另一关键问题就是征地补偿。《土地管理法》尽管涉及补偿的具体规则，可又缺乏关于征地补偿的原则规定。给予被征地者以补偿是各国征地的普遍原则，也是社会公平的体现，即不能由少数人承担公共利益的负担。问题的核心是补偿多少才是公平合理的。对现行征地补偿缺陷在前面已做了大量实证分析和理论探讨，虽然对城镇国有土地使用权的收回（特别是出让土地使用权）中拆迁补偿完全按市场原则进行的做法已为多数研究者认同，但到底按征地前还是征地后的土地财产价值补偿是目前探讨的难点问题。如果按征地后的财产价值补偿，那就意味着将公共目的的土地投资在此的利益全部提前让与被征地者，显然是不公平的；但若按征地前的财产价值补偿也未必就是公平的，因为其中也涉及被征地者失业后职业的选择风险、新的劳动技能的培养、精神方面的压力等复杂因素。所以目前一些地方的改革试点采取按征地前资产价值加征地后一定比例增值部分给被征地者是较为合理的。其比例多少合宜，既要考虑目前农村经济状况，又要有理论依据，尚需从理论与实践结合的基础上更进一步研究。

依据现行法律的规定，国家仅能征收集体土地所有权而使被征地成为国家土地所有权的客体。事实上，征收集体土地必然涉及被征土地上的建筑物和其他附着物。尽管从《土地管理法》第四十七条中可以推论被征土地之上的附着物和青苗也在被征收之列，但此前《宪法》和法律并没有规定国家有权对土地之外的其他财产进行征收。实践中，被征土地之上的附着物的所有人大多是在土地被征后自行拆除建筑物、砍伐树木、收割农作物，而有的地方则由用地单位拆除或收获地上附着物。拆迁管理方面，有

的地方对城市规划区范围内地上附着物由城市拆迁管理部门负责，树木、青苗及城市规划区外则由国土资源管理部门负责；有的地方征地拆迁均由国土资源管理部门负责，或者由用地单位委托具有拆迁资质的中介机构进行。这不仅导致管理混乱，而且对当事人的权利保障缺乏法律依据。从长远看，参照或依据国务院《城市房屋拆迁管理条例》，对城乡拆迁纳入统一管理轨道，补偿标准完全依据市场标准实行货币补偿，可能是解决拆迁补偿的有效途径。

我国征地权的行使主体过于分散。虽然根据我国《宪法》和《土地管理法》的规定，征地权主体只能是国家，但征地权的行使者是县及县级以上人民政府，具体承办者又是县级以上人民政府的土地行政管理部门。在具体实施过程中，有的地方甚至乡政府也可行使征地权，或者政府随意授权给地方开发区管委会，这就使征地权的行使主体过于分散。可以说，这种过于分散的征地权行使者是我国现阶段农民土地权益受到严重损害的重要原因之一。

对征地权的行使除了公共利益需要的界定和征地补偿的公平合理性两个方面的问题外，还涉及资源行政管理体制的改革，在征地中搭便车收费的现象屡见不鲜，“管理就是为了收费”，而且常常为此引起部门利益之争。据不完全统计，在征地过程中的相关收费（税）达13种之多。导致征地难的原因就不仅仅是农民一方面的问题，还有来自于政府相关部门因利益而设置的障碍。比如在油气开发征地中，一些地方将果园列为林地，将荒漠未利用地作为宜林地并列入国家公益林，收取森林植被恢复费，同时还要经过省级林业主管部门审批，在一些地方林业部门认为是林地，而草原部门又认定为草场，致使用地单位长时间为之困扰，不能及时进行项目建设。

在许多地方，政府为了招商引资，对个别规模较大企业征地

过程中涉及的一些费用（如新增建设用地有偿使用费、土地管理费）的减免或对其供地中的优惠行为（如出让金通过财政返还用于基础设施建设），从短期和小范围看似通过让利促进了区域经济发展，但从宏观和长远看，破坏了国家市场经济公平竞争的环境，尤其对中小企业的发展极为不利。

因此，国家应尽快制定和颁布《征地条例》，明确规定征收主体的义务，包括征收公告义务、征收通知义务、征收补偿义务；同时赋予被征收人的法定权利，应当包括：知情权、参与权、征收异议权、补偿请求权、补偿数额异议权、国家赔偿请求权等。同时，应结合土地利用总体规划严格控制征地规模，将征地范围限制在非经营性用地范围之内。

二、征地价格内涵的思考

（一）征地价格问题的背景分析

如果从我国现行征地的内涵出发，征地支付的并非土地价格，而仅仅是对被征地者的适当补偿，即使其能够维持原有的生产、生活水平。很显然，征地补偿费不是从被征地者的土地财产权出发，而是以社会的稳定为出发点，这种制度的确立是与计划经济时期的分配制度紧密相连的。在计划经济时期，公有制是财产权的惟一形式，一切资源、资产的配置都以国家计划指令方式进行，土地资源也由国家统一配置，土地使用权无偿、无限期、无流动使用，对征用农民集体土地的，国家会通过土地资源占有的调剂、“农转非”等办法使农民享受城市居民独有的福利，对生活困难户给予食物补贴等其他途径加以弥补，而且在当时社会经济条件下，由于农村产业结构的单一化，农业人口的固定态和生活的低成本，土地的低效利用等等，不会对被征地者造成过大的生活落差，易为人们所接受。从法理上讲，“三级所有，队为基础”的财产权制度事实上是否定了独立的农村集体土地所有权的存在。上一级对下一级或者国家对集体财产权的剥夺十分方

便，由此而导致的生活贫困又会通过“大锅饭”得以解决，最多“农转非”使其在城市“大锅饭”里混口饭，不会因征地本身招致制度非议，在原经济体制框架下，这种征地制度的形式是合理的。

随着农村经济体制改革的不断深入，“大锅饭”已彻底被以家庭为主的承包经营体制所取代，资源配置也逐步走向以市场配置为主，当人们的生产、生活不再能够完全通过过去的途径解决时，对于大多数在市场经济中尚处于蹒跚学步的农民来讲，无疑其生存的资本就是土地了。农户已成为最基本的独立的生产经营单位，不仅要承担自然、市场风险，而且要承担某些国家政策给其带来的各种不利影响。

特别是随着社会主义市场经济体制的确立以及土地有偿使用制度改革，如果仍然把作为建设用地主要来源的农村集体土地排除于市场之外，而采用双轨制，按计划进行配置农村集体土地的话，那显然也是不公平的。既不利于社会的稳定，也不利于社会主义市场经济的建立和完善。在现行制度下，除集体建设用地外，任何单位或个人建设所需土地必须申请使用国有土地，因此，惟有征后土地才可流转。这样的制度设计显然是不公平的，也不利于土地市场的建立和完善，并由此一方面给政府、用地单位提供了很大的寻租空间；另一方面也导致农村集体土地隐形市场泛滥。土地流转价格不能反映土地使用价值，造成集体和国有土地资产流失。

征地补偿费既未反映土地所有权价值补偿，这从新疆收回兵团国有土地使用权在土地安置补偿标准上与征收农民集体土地的安置补偿标准完全相同的事实得以证明。另外，目前征地补偿费的计算仅以农业年产值为依据，对农地发展权益考虑不够。虽然在实践中，前不久国土资源部提出：“土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，仍不足以使被征地农民保持原有生活水平

的，当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。”显然，这也不是从农地非农化的增值部分分配，只是对因征地而发生的社会问题的补救措施。

从目前征地费的含义来看，无法确定征收土地的价格内涵到底是什么。因此，在征地过程中，不仅无法对征地补偿作出合理解释，在操作过程中各地随意性也较大。

（二）征地价格的思考

征地价格应建立在市场配置资源基础之上加以思考。首要的问题是理清土地产权关系。征地制度改革的核心内容就是重新科学合理地确定土地权利和利益，妥善处理国家、集体和农民个人之间的分配关系，这将有赖于集体土地产权制度的进一步完善。在明确集体土地产权的主体、权利设置的基础上，明晰征地过程中的产权流转，合理地确定征地补偿费，并对其进行科学分解。因而，集体土地产权制度理论研究将为新型征地制度的建立提供科学依据。

对农村集体土地所有权的界定问题，理论上模糊不清，现实操作中缺乏规范，难以自圆其说，通常有“准所有权”、“所有权歧视”等说法。世界上有一些国家已逐渐弱化土地所有权，甚至一些学者提出取消土地所有权，强化土地使用权。特别是我国征地补偿时，对农村集体土地所有权的价值是没有考虑的，土地补偿费仅是给被征地单位对土地投入的补偿费用，而不是购买权利的费用。正因如此，我们认为：可以逐步取消农村集体土地所有权，引入“永佃制”。如果这样的话，随农业企业化步伐加快，农村集体可能会转变为现代农业企业；也有可能土地被征完后，农村集体转为城镇集体，从而导致土地所有权多元化，打破现有的二元土地所有权基本框架。因此，取消农村集体土地所有权是一种思路。另一种思路则是在征地时，实行征收与征用相结合，大多情况下尽可能仅对农村集体土地使用权或他项权收回。

如果采取征收，应将征地价格直接界定为土地所有权价格，但必须显化和明确农村集体土地所有权的补偿，将征地价格直接界定为土地所有权价格。

当然，征地补偿中也涉及农民的土地使用权（土地承包经营权）补偿，可采取在利用开发的土地中给予其部分土地的优先租赁权或其他方式的补偿（如土地置换、留地安置）。至于地面附着物则另当别论，应完全按其产权价值给予补偿。另外，还应因征地造成的对周围土地利用的不良影响和损害给予补偿。

土地价格是按当前土地用途评估，还是按征地后的用途进行评估，牵涉两种评估结果的差额归属问题。在世界一些国家创设了土地发展权，即土地变更为不同性质使用之权，如由农地变更为城市建设用地，或对原有的使用集约度升高，也就是土地的财产权以目前已经确认的正常使用的价值为限，变更土地使用类别的决定权则属于发展权。一种处理方式是将发展权自动归属于原土地所有权人；另一种则将土地所有权与发展权分割处理，发展权属于政府或国家。我国虽未明确提出发展权的概念，但实际操作中，已无形中将部分发展权归于国家。例如，国家对集体农用地征后通过取得出让金可实现其土地发展权。但对农村集体所有农用地经农用地转用审批变为乡镇集体建设用地，国家却未能在价值上实现其发展权，价值由农村集体或集体企业获得。这样不仅使土地发展权在制度上表现为“双轨制”，而且在现实中也导致了集体土地所有权人彼此之间的不平等。

公共目的的征地应以其公平补偿为基础，而不应让少数被征地者因承担公共目的的公众利益而遭受损失。这种公平补偿的资金来源不妨通过对公共基础设施改善带来的周围土地财产增值征税，以建立征地补偿基金来解决。事实上，一些农民集体对公共设施征地较低补偿持认可态度的主要原因在于其有剩余土地在基础设施周围（有的是征地中的留地安置），并得益于基础设施。

而那些没有剩余土地又被强行以较低补偿征地的农民集体和农民则意见较大。此外，在征地时，由于缺乏理论上的指导和法律规范约束，部分发达地区城郊农民一夜暴富，造就了一批食利者阶层，既不利于社会公平，更不利于耕地保护。

至于对失地农民的补偿，我们认为其内涵不只是对农民生产、生活的安置补偿费。征地直接导致了农民失去或不能充分发挥其原有劳动技能发挥的基本场所和基本生产资料，因此应对其新的劳动技能的培养支付一定的补偿（有人称之为转业费，这一部分不宜直接支付，必须委托特定的劳动技能培养机构严格管理和使用，对于其生活的基本保障或在找到新的工作之前的失业保险，应列入社会保障体系中加以解决。

综上所述，我们认为征地价格应该包括现用途的土地所有权或使用权价格、地上附着物合理补偿（含迁移费用），有害或不良影响补偿、劳动技能培养补偿等。更进一步而言，要使土地价格如实反映土地价值，必须建立统一规范的土地市场体系，要允许农村集体建设用地公开、公平进入市场，同时加强国家对土地市场宏观调控能力。

三、征地内涵扩展的思考

征地，是国家或政府为了公共目的而强制取得他人土地权利并给予补偿的一种行为，它可看作是政府的强制购买，是国家或政府行为，而非土地市场的交易行为。尽管各国（地区）的叫法不尽相同，英国称为“强制收买”或“强制取得”，法国、德国称为“征收”，日本称为“土地收用”或“土地收买”，台湾称为“土地征收”，香港称为“官地收回”等，但其目的均是为了发展社会公用或公益事业而强制性取得土地。而从法理上来讲，土地征收和土地征用并非同一概念。两者的相似性在于土地征收和土地征用都是国家以公权力强制地对他人的土地权利予以剥夺，使得他人的土地权利因征收或征用而消灭或终止。一般认为，土地

征收为国家根据公共利益需要而行使公权力，以补偿为条件，强制取得他人的土地所有权，他人的土地所有权因国家的征收而消灭。如他人的土地所有权并不消灭，则不能谓之征收。就征地而言，则是国家因公共事业的需要，以给予补偿为条件，对他人土地所有权以外的土地他项权利为利用，待特定公共事业目的完成时，仍将土地归还原土地所有人，他人的土地所有权并不因国家的征用行为而消灭（龙翼飞，杨一介：土地征收初论）。因此，2004年《宪法》、《土地管理法》已对土地征收和征用给予界定，将长期使用的“征用”概念改用“征收”，而对需要临时使用的土地，并不改变土地所有权称之为“征用”，事实上这使得征地内涵扩展。因此，对扩展的“征用”范围、价格问题应进一步研究，并使之规范化。我国对征地尽管着眼于农村集体土地所有权收归国有，但实质上是为了使土地的地表、空间、地下等得以公共使用，因此在所有权与使用权分离情况下，未必有必要将集体土地所有权转为国有（即征收）。事实上，在土地所有权不变的情况下，对集体土地使用权和他项权的取得也可成为征地的一种途径。如上海高速公路建设与农民集体以土地使用权合作经营，既节约建设资金，也不致使农民完全失去土地，同时其生活也有依靠，但对农民集体以土地补偿费入股，却并不科学和合理。

国家为公共利益需要、实施城市规划进行旧城改建，需调整使用土地的，收回国有土地使用权，应给予适当补偿，实质上也是强制收回，亦应视为“征用”。除此之外，国家通讯、勘探等事业需要临时使用国有或集体土地其他权利，又何尝不是征地。如新疆兵团国有土地的收回与征用集体土地不论从补偿标准、取得程序上几乎完全相同。因此，将所有这些因国家建设需要使用他人土地的各项权利的形式均列入征地范畴，以建立我国征收（用）土地制度体系。甚至也应将国家征收所有财产权纳入统一的法律规范中，建立财产权征收（用）制度体系。这样一则可使

政策简单化、系统化，避免法律、法规、政策的重复和无序；二则可减少不必要的矛盾冲突，又体现了社会公平。由此可见，土地征用的范围不仅涵盖了农村集体土地，也应包括国有土地，不仅包括土地使用权，亦应包括土地使用权以外的土地他项权。

《土地管理法》规定：“土地使用者应当根据土地权属，与有关土地行政主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。”按此规定，临时用地土地补偿费应由村委会与土地使用者协商签订合同。可以肯定，临时用地补偿费将会按市场原则计算，这样就会导致其与征收土地补偿费不平衡。

四、征地制度与农村集体建设用地流转制度改革的思考

我国对农村集体建设用地的流转在法律上给予了很大限制，《土地管理法》规定：“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”，这实质上意味着农村集体建设用地不允许流转，只有征用或征收成为国有建设用地方可流转。但事实上，全国大多数城市近郊区农村集体建设用地的流转已是一个不争的事实和普遍现象。尽管国家三令五申清理和整顿土地市场，农村集体建设用地的流转仍禁而不止。

20世纪90年代以来，城市发展对土地的各种需求日益剧增，不论是公益事业用地，还是商业经营性用地，其来源均主要来自于对农村集体土地的征地，已远远超出了“公共利益需要”。农村集体土地长期以来自身代价为地方政府增加财政收入，为城市基础设施建设或者招商引资提供了资本空间，正所谓“政府请客，农民买单”、“以农民土地换取基础设施建设资金”。政府对农民集体土地所有权的无限制的低价（甚至是超越法律的最低

限) 征地已严重触动了农民生存的基本条件和根本利益, 而土地使用权有偿使用价格与征地费间的巨大利润空间, 就成为城市政府与农民集体竞相争夺的利益所在。地方政府凭借其行政权力尽可能地压低征地费以扩大利润空间, 而农村集体经济组织、农民利用社会舆论力量(上访等) 或凭借对土地的实际占有以争得最大限度的补偿。用地单位(以经营性用地为主) 为避免自己待开发地块投入的前期费用损失, 或为了与其他企业竞争, 往往会与农村集体经济组织达成私下协议, 以高于法规、政策所规定的标准予以补偿, 而向国土资源管理部门上报的只是按法规规定标准编造的补偿方案。事实上, 这种形式的征地, 一方面损害了法律的严肃性, 比没有制度危害更大; 另一方面对于真正意义上的“公共利益需要”的征地, 更增加了难度。“城中村”现象的存在, 实质上就是这种制度安排产生的结果。许多大城市周围集体土地被征用后, 一些农村集体原建设用地或经审批的农村集体建设用地所有权未变, 用于非农业经营, 而且一些用地已由集体以有偿方式让与有关企业经营使用, 或以联营方式经营, 而这些土地属于农村集体所有, 不能用于资本经营(抵押、流转)。如此的话, 就只能补办征收手续, 但这样征地没有任何法律依据, 使用地者处于两难境地。另外, 对于因国家建设征收土地, 农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的, 原属于其成员集体所有土地所有权归国家所有, 一些地方对农村集体剩余土地收归国有时, 仅对其青苗和地上附着物予以补偿, 显然, 这对农村集体来讲是极不公平的。而且在许多地方, 农村集体土地被征后农民全部转为城镇户口, 土地剩余部分所有权仍留给集体发展第二三产业, 或者土地所有权收归国有后其使用权仍归集体支配的做法就比较合理。因此对征地后农村集体经济组织转为居委会的, 仍应保留剩余土地所有权, 实行社区土地所有权, 其土地使用权作为集体资产允许其流转。

因此，征地制度改革必须与农村集体建设用地流转制度改革同步推进。把农地转为非农用地渠道从国家征地惟一方式转为不同方式并举，并对征地范围严格限定在公益性范围之内，同时对各项经营性用地项目（含农村集体企业项目）建设需要农村集体土地时，就可允许其与集体经济组织协商，通过市场正常流转渠道取得土地。但这样将会打破目前国家垄断一级土地市场的局面，因此国家应加强建设用地总量的控制和土地市场宏观调控，建立统一的土地要素市场，加强土地利用总体规划的修编和落实，并对农村集体建设用地流转进行充分的理论研究和政策准备。否则，就可能会对我国正在逐步规范的土地市场形成冲击，对现有的耕地保护制度带来不利影响。

五、失地农民安置与建立农村社会保障体系的思考

（一）失地农民安置问题并非征地改革所能够解决

根据有关法律规定，被征地的农民应得到两方面的补偿：一是土地补偿费；二是安置补助费。对“两费”的管理使用，目前最通行的办法是土地补偿费“村所有，乡（镇）管理”，主要用于村集体或村民小组集体公益事业和基础设施建设；安置补助费则直接发放给农民。一些头脑灵活的人开店做生意或从事其他经营项目，如乌鲁木齐市、昌吉市有好多征地户买小车跑出租，还有的用于盖房出租。但也有思想保守求稳的人，把钱存在银行里，留着孩子上学，家人看病养老，自己想法就业求生计。还有一种就是被村民批评为“不会过日子的人”，既不会投资做生意也没有找到其他生计，用钱就上银行去取，就这么坐吃山空，当然也不乏一些游手好闲者。

就新疆绝大部分地区来讲，农业生产水平并不很高，征地补偿在短期看，维持和改善了农民的生活水平，特别是像乌鲁木齐市等较为发达的城市近郊区有的农户可一次性补偿高达几十万元，而且同时使得其周边市场化程度大为提高，一些农民仅依靠

建房出租年收入水平就超过了城市居民人均收入水平。但相当部分农户将安置补偿费投资从事二三产业，经营状况并不理想，还有部分血本无归。当然也不乏有些农民一下获得了从未见过的一大笔资金，到处旅游，挥霍一空。所有这些现象及其问题，并不只是征地制度本身带来的，这从一个侧面反映了农民的精神面貌，正如我们在调查中一些干部所说的：这些被征地农民并不都是物质上的贫困，而最主要的还是精神文化的贫困。征地不仅征掉了他们赖以生产、生活的土地，使其农业生产技能无用武之地，更是征走了其世代生活、生产的传统方式存在的环境，面对现代城市的生产、生活方式，他们感到迷惘和困惑。因此，失地农民安置的关键是教育和培训农民掌握基本的现代生活、生产技能，学会和掌握适应市场经济的本领，使农民由单纯体力型向专业型、技能型转变，以避免这些农民沦为城市贫民。

有两种情况例外：一种是村集体土地本身就少，但每年土地所产还足以维持农民基本生存需要，而征地后连基本生存条件也不存在了，补偿对其只能是杯水车薪，解得燃眉之急，解决不了长远生计。另一种情况是历史遗留问题，由于现行《土地管理法》修改前，征地补偿费确实过低，这些农民中部分农民的生活状况堪忧，从调查所反映出的农民因征地而生活困难者多为这些农民。

不论是因经营二三产业不善，还是由于原生活、生产水平低征地后难以维持，这不完全归因于征地本身，只是征地使得这些农民问题暴露更充分而已。虽然我国农产品的商品化率已经大幅度提高，但在新疆仍有相当部分农民基本生活所需食物以自产为主。在绝大部分城市郊区，兼业经营也是其主要特征，因此，“土地是民生之本”。农民的基本生存保障维系于土地，只要土地存在，即使生产是低效益，也足以使其能够生存。一旦失去了生存的基本保障——土地，无异于也失去了劳动能力，而将其推向

无望的境地。这个问题的解决不是完善征地制度就能够解决的，也不是土地行政主管部门力所能及的，需要政府和全社会通力配合，正确看待和对待农民，给予其与城市居民同样的基本社会保障，而不是简单地将安置补助费一发了事。而通过国家、集体、农民个人共同出资筹集社会保障基金，建立全社会基本保障制度，乃是我国目前征地后面临许多社会问题的症结所在。事实上，我国城市社会基本保障体系尚未完全建立，且面临重重困难，更难以顾及失地农民。但失地农民的问题所引发的社会问题绝不亚于城市下岗职工所带来的社会问题，应该正确对待，绝不能厚此薄彼。

(二)建立农村社会保障制度是解决失地农民问题的根本出路

我国历史上长期形成的城乡二元社会经济结构格局，在征地中反映得淋漓尽致。长期以来，我国城乡社会保障制度处于分割状态。与城镇社会保障制度相比，农村社会保障制度的建设还非常薄弱。乡村与城市的距离更多体现在，因人为的行政控制，而导致对人类文明成果分享的不均，对社会资源占有的不平等。社会在保障就业、提升医疗、教育水平、进行文化建设以及发展社会公共服务等方面所获得的经验，只用来服务于城市，根本无法到达乡村。由此，形成乡村与城市之间愈裂愈大的鸿沟。

乡村城市化、村民市民化最要紧的是得到这些资源、权利和经验。尽管户籍制度改革使其身份的转变障碍基本排除，但他们需要的并不是简单的身份认证，而是身份背后的权益保障。乡村城市化、村民市民化，重要的是权益共享，否则，被城市化了的乡村与村民就有被社会边缘化的危险——既有的权益已经失落，期待的保障又不能兑现，他们该向何处去？从乡村到城市不是一夜之间就可以实现的跨越。

从调查情况来看，在新疆社会稳定是第一位的问题已深入广大干部的意识之中，因此大部分地区对农村集体和农民的土地补

偿费、安置补助费能够落实到位，仅有个别地方乡镇以代管费的名义截留了土地补偿费的10%~20%。尽管新疆部分城市郊区的征地补偿较内地的一些省份高，农民的安置问题依然不能解决，关键的问题是怎样使农民能够真正融入市场经济的大潮，怎样由城乡边缘人成为适应城市经济、社会发展的城市社会人，在生产、生活方式上实现根本性转变。因此，逐步建立我国城乡一体化的社会保障体系，从根本上改变长期以来形成的城乡分割的二元结构体制，才是解决问题的根本所在，但这在短期内恐难解决，特别在经济欠发达的新疆地区可能需要更长时间，需要国家更大的支持力度。首先，积极发挥农村集体经济组织的作用也是近年实践过程中摸索出的经验之一。在昌吉市调研中，我们对此有深切的感受。昌吉市城郊乡南五工一村和二村同样土地被征殆尽，尽管仅隔一条马路，然而一边是二村欣欣向荣的小康景象，而另一边一村却是惨淡的现实。撇开土地人均面积的历史差异，就村干部的思想意识而言其差异是无可比拟的。征地给南五工二村带来了历史性的发展机遇，村干部组织群众紧抓机遇，不图一时享受，充分利用征地费发展和壮大集体经济，逐步实现了农村经济向城市经济发展的转变，而南五工一村则坐失良机，陷入困境。

其次，应建立城乡统一的劳动力市场。其总体思路是：改革城乡分割的就业制度，发挥市场在调节就业中的基础作用，建立城乡劳动者自主择业、平等就业的新型就业制度，引导农村富余劳动力在城乡、地区间有序流动，逐步实现城乡劳动力市场一体化。各级政府要取消针对农民工制定的限制性就业政策、取消对企业使用农民工的行政审批、简化农民外出就业手续、取消专对农民工设置的就业证等各种登记项目、清理各种针对农民工的不合理收费、建立覆盖城乡的职业教育和培训体系。

第三，要逐步建立和完善农村生活保障制度。农村目前基本上是依靠以集体土地承包经营为基础的家庭保障模式，农村社会

保障仍然是以国家救济和乡村集体办福利事业为重点。除养老保险和医疗保险在小范围进行改革试点以外，其他社会保障项目基本上没有建立起来。长期以来，我国城乡社会保障制度处于分割状态。与城镇社会保障制度相比，农村社会保障制度的建设还非常薄弱。完善农村社会保障制度的总体思路是：从中国农村的实际出发，坚持城乡一体化的政策导向，坚持分阶段、逐步完善的原则，坚持地区差异原则，加大政府对农村社会保障的投入力度，优先解决农民的基本生活保障问题，建立多层次的农村社会保障体系，逐步缩小城乡社会保障水平的差距，最终建立城乡一体化的社会保障体系。为此，一要加快建立农村最低生活保障制度。最低生活保障是国民应该享有的基本权利，可以先从经济发达地区起步，最终建立城乡一体化的最低生活保障制度。二要积极建立多层次、多类型的农村医疗保障制度。要将建立以大病统筹为主的互助合作医疗制度作为完善农村医疗保障制度的重点，完善其他形式的农村合作医疗制度，条件成熟的农村地区，也可以鼓励农民参加商业医疗保险。三要坚持家庭养老保障与社会养老保险相结合的制度，逐步提高社会化养老的程度。四是应按照农民工的实际需求，分阶段、分层次逐步建立社会保障制度。

六、征地对农村可持续发展影响的思考

“三农”问题是当前和今后一个较长时期内困扰我国社会经济持续快速发展的最大难题。而土地是农业经济活动的基本生产资料，也是农民生存的基本依托和农村社会经济持续稳定发展的基石。

征地一方面导致大量耕地特别是城市近郊区的优等良田被直接占用；另一方面又使近郊许多耕地因其特征而导致农民无心也不愿投入更多资金继续耕种。同时部分土地的征地，也使其周围环境受到了不良影响，包括农田环境污染、基础设施条件的破坏、农田细碎化等。因此，征地应尽可能避免对其周边土地的不

不良影响，如果确实无法避免的话，应适当给予补偿。当然周边土地的征地也会使得附近建设用地的使用价值明显增高，在这种情况下，也不妨对其征收财产税或土地增值税，以使其价值平衡。

另一主要问题是征地费的使用。耕地是可再生资源，是农村、农业经济持续发展的自然基础，是农民世代生产、生活的物质基础。即使现代农业亦离不开耕地及其土壤，而土地一旦被征，这种自然物质基础就不复存在或难以得到恢复，取而代之的是一笔征地补偿费。资金的经营风险远大于土地（特别是耕地）的经营风险，何况目前的征地补偿根本未体现土地的全部使用价值。征地补偿费仅能维持农民短期的生活消费支出，因此，征地的结果就形成征地后农民不仅吃了自己现在的饭，而且把子孙的饭都吃光了，同时也导致农业、农村的生产资源基础丧失。

从农民向市民的转变不仅仅是户籍、身份的变化，它既牵涉到相关制度的建设，更需要农民自身生产、生活方式的转变，特别是观念的转变。如何引导失地农民或征地后少地农民从农业生产者转变为一个合格的投资经营者，是政府职能转变的主要内容之一，这要比引导农民调整农业产业结构难度大得多。农村资金的短缺与闲散资金的浪费并存，但对征地后农民集体和农民获得的大额补偿金的筹集和运作是一项资本运营的精深高难问题。运用得当，可以带动周围农村经济的持续发展；一旦经营不当，其带来的后果不堪设想。在城市近郊区，政府采取按征耕地面积的一定比例，安排农村集体经济组织一定数量的安置用地，鼓励和支持被征地的农村集体经济组织和农民兴办企业，发展二三产业，安排农民就业，以土地换保障，也是一条可借鉴之路。

另外，征地不仅影响了当代农村居民的生活，而且造成后代无可耕之地，而城镇化进程尚不能为这些失地农民及其后代创造一种安全的生活保障。远的不说，就新疆各地调查中反映出来的问题，相当一部分上访案件不是最近征地反映出来的，而是 20

世纪 90 年代初期和中期所遗留问题的后遗症。例如，一些农民安置费因不善经营、或“坐吃山空”、或征地时还是孩儿如今长大成人却无生活依靠等等。除了当时征地费较低的原因外，也是社会经济发展状况的综合反映，难以通过征地制度自身改革完全解决，还必须在征地费或地租中提取一部分建立因征地而造成的失地或少地农村可持续发展基金，为现代或后代农民提供生存和发展保障。

七、征地制度与建立土地储备制度的思考

近年来，我国建设用地总（增）量不断增大，土地市场失控。城市存量建设用地很大部分掌握在土地开发商手中，一方面闲置土地多，土地利用率不高；另一方面政府可供土地越来越少，并且为降低土地取得成本（如旧城改造、闲置土地收回、收回土地使用权、新开发土地成本相对较高），政府通过大量直接征农村集体土地成为供应土地的重要途径之一，这严重威胁到了耕地保护国策的落实。

征地与供地环节的不协调已严重影响到了征地制度的实施。一方面新疆大量征地是针对具体项目的征地，尽管不允许用地单位与被征地单位直接协商征地费有关事宜，而事实上相当部分经营性项目征地是用地者与被征地者私下协议，然后再编造一套符合补偿、安置的方案上报审批。如乌鲁木齐市一些村征地补偿安置方案中征地费为 15 万元，事实上有时私下协议支付的征地费高达 30 多万元。另一方面对非经营性公益项目或外来大中型企业征地政府不可能提高补偿、安置标准，但为了项目立项审批或引进外来投资者，争取国家投资或外来项目投资，在地方配套资金严重短缺或没有其他吸引外来投资优势的情况下，就千方百计压低征地成本，牺牲被征地者的利益。在现实操作中一个项目出台一个优惠政策（减免地方所得税费），或者低成本征地。供地形式上按市场竞争规则出让供地后，又以各种名义（基础设施建

费等)部分返还企业。甚至一些地方政府直接干预土地出让市场,名义上采取“招拍挂”方式,而背后对其他参与竞争企业做“工作”不让其竞投中标,这样既导致征地环节的“双轨制”对被征地者的不公平;又造成供地环节的“双轨制”,对用地者的不透明、不公平竞争,还会给一些腐败行为者提供寻租空间。

建立土地储备制度,多途径取得储备土地,实行“统一规划、统一征地、统一开发、统一供地”,征地与供地环节相分离,实现对土地市场的宏观调控,从而盘活存量、减少征地、优化配置、提高土地利用综合效益。但对城镇规划区范围内农用地转用、征地审批分批次报批,其用地属于公益性还是经营性用地难以明确。这个问题仍然会导致对征地范围的扩大和征地权的滥用现象。即使按国土资源部要求“上报国务院批准的城市建设用地须说明拟转用征地的利用结构或按城市规划确定的用途分类(已确定建设项目的说明项目类型)”,但也恐难具体操作。

因此,必须认真研究征地与供地环节的衔接问题,首先,应通过征地费的提高增强征地环节的市场化程度,对征地费的确定严格按土地价格评估体系加以确定和分配,这样可避免土地储备机构以低成本过多征用集体土地;其次,征地与供地相分离,避免政府“一手托两家”,压低征地费;第三,加大宏观总量控制力度,严格规范土地市场的运作,使得每一个用地者能够通过正常渠道展开公平竞争以取得所需土地,而不能由政府领导随意将土地许诺给个别企业,造成对其他企业不公正,对该企业也是不安全的土地产权;第四,加强规划的严肃性和科学性、可操作性、界定公共利益用地范围。

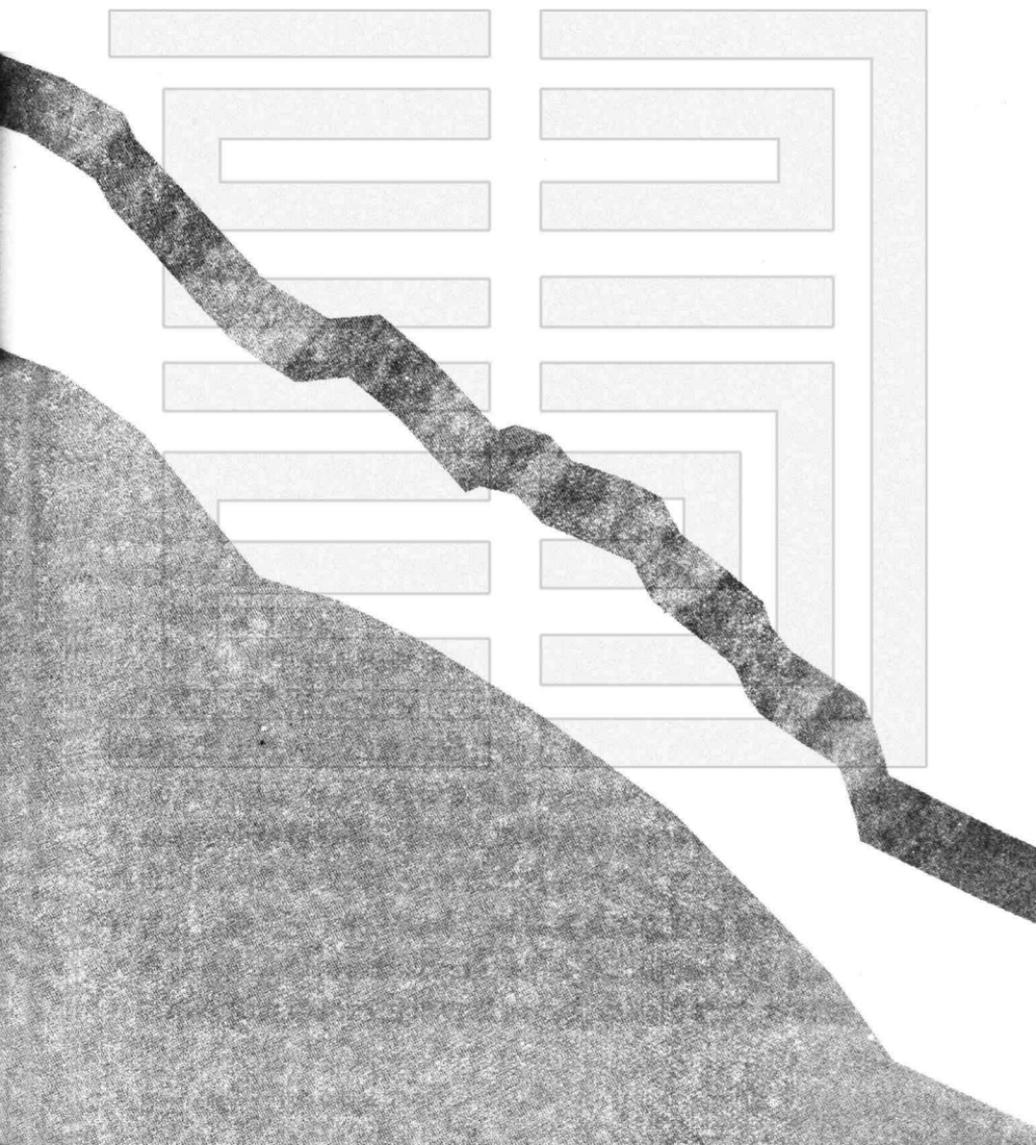
建立和规范土地市场是自90年代以来土地制度改革的重要内容。由于社会主义市场经济体系的建立和完善是一个长期而艰巨的任务,而且我国土地市场理论准备不足和相应改革配套措施难以到位,今后一个时期内我国土地市场的完善亦难到位。特别是国

国家对土地市场的宏观调控能力尚弱，建设用地总量的控制难以到位，国家与地方利益关系缠绕其中，这将直接影响到征地制度改革的进程。

八、征地与建立城乡统一的土地收益分配调节体系的思考

从理论上讲，明确土地发展权的收益归属国家无可非议，但这样被征地农民从征地中所获补偿则更低，没有其他途径分享城镇化的成果，其生产、生活境地更糟。如果把土地发展权收益给农民分享一部分，其政策设计、实施成本恐难把握。况且正像此前分析，征地影响到周围剩余土地的增值和损益，后者可给予补偿，而对前者再评估征税就需要制订另外的政策。除此之外，会出现农村集体建设用地流转与征地的利益，农村集体建设用地审批所获增值收益在农村集体经济组织之间不平衡，还可能与城镇土地增值税体系发生冲突。如果能够将城乡所有土地在流转以及以其他方式实现的土地增值部分纳入统一税收体系，既调节了收益分配，又显示了公平原则，同时还可把土地增值税通过转移支付给耕地所有者，有助于国家耕地保护政策的贯彻落实。对农民集体土地产权进入市场转移（包括被政府征购），应与城镇土地流转同等对待，须要符合规划要求，按照市场规则，并缴纳各种法定的税费，包括土地增值税在内。

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

征地制度是土地管理制度的一个重要组成部分。我国《宪法》、《土地管理法》明确规定我国的土地所有权有国有和农村集体所有两种。同时规定，国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征收或征用，并给予补偿。自新中国成立以来，我国的征地制度随着社会主义经济建设的发展和体制的变化，经历了一个从无到有，从产生到不断发展逐步完善的过程。

一、新中国成立初期的征地制度

新中国成立初期，在我国土地法规、规章中，最早提到征地的是上海市人民政府在 1949 年 12 月 12 日公布的《处理无主土地暂行办法》，该办法第九条规定：“代管土地的政府有征用必要时，得予征用之。”由此确立了征地的主体是政府。随后，1950 年 6 月 24 日中央人民政府政务院颁布了《铁路留用土地办法》，其中第五条规定：“铁路因建筑关系，原有土地不敷应用或有新设施需要土地时，由路局通过地方政府收买或征购之。”同年 9 月 16 日，又公布了《关于铁路留用土地办法的几点解释》，明确征地须给予酌情补偿。在对上海路局作出的指示中指出：“至于地价问题，凡接收国民党时期之路基地产，经过征用程序有案可稽者，一般地不予补发地价，对确实贫困之原所有权人，可酌情补助；其未办征用程序以及新占用者在未进行土改以前，应照原办法第六条由路局通过地方政府收买或收购之。”而且还规定：

“征用公地，无须拨价，如所征用土地系《土地改革法》第三条规定：‘学校、孤儿院、养老院、医院等依靠该土地收入维持费用者，应通过地方筹发地价。’”由此确立了征地应给予适当补偿的原则。这里的征用有征收、收买、收购之意。征地的对象也具有较广的范围，不像现行的征地仅仅指的是农民集体土地。

1950年11月12日，为适应城市建设及工商业发展的需要征用农民个人土地，政务院又制订和颁布了《城市郊区改革条例》，该条例第十四条规定：“国家为市政建设及其他需要征用私人所有的农业土地时，须给予适当代价，或以相等之国有土地调换之。对耕种该项土地的农民亦应给予适当的安置，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。”把对征地而造成农民损失应给予适当代价补偿和安置上升到法律的高度。

随着我国社会主义建设事业的发展，我国实施了第一个五年计划，在1953年正式启动156项国家重点项目的建设。随着工业化进程的不断推进，对建设用地的需求也越来越迫切。为了保证建设用地的需求，中央人民政府政务院于1953年12月5日通过并公布了《国家建设征用土地办法》。同时，为了加强执行该办法又颁布了《关于执行国家建设征用土地办法中的几个问题的综合答复》，使该办法得以完善。《国家建设征用土地办法》（本专题以下简称《办法》）是我国第一部比较完整的征地法律制度。同时在1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国第一部《宪法》，《宪法》中规定：“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征购、征用或收归国有”，为《办法》的实施提供了法律依据。

《办法》涉及国家建设征地的基本原则、审批程序和权限以及给被征地单位和个人的补偿、安置等内容：

1. 《办法》第二条以列举法明确了我国征地的适用范围：“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，需要征地的时候，可参照本办法。”

2. 《办法》同时规定了这一时期征地的基本原则：一是要同时兼顾国家和农民的利益：“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。”二是必须贯彻“节约用地”的原则：“一切目前可以不举办的工程，都不应该举办……防止多征、早征，杜绝浪费土地。凡有荒地、劣地可以利用的，应该尽量利用，尽可能不征用或者少征用耕地良田，不拆或少拆房屋。”

3. 《办法》又规定了补偿费的标准：一般土地以最近3~5年产量的总产值为标准，特殊土地应酌情变通处理。如另用公地调剂，也须发给被调剂土地的农民以迁移补助费。被征地上的房屋、水井、树木等附着物及种植的农作物，要按公平合理的代价予以补偿。可见，该《办法》是以货币作为主要补偿方式的。

4. 《办法》中规定的征地的批准权限是：全国性的建设事业用地，经中央人民政府国家计划委员会核定，由中央人民政府政务院批准；地方性建设事业，用地在5000亩以上或迁移居民在300户以上者，由大行政区行政委员会批准；用地不足5000亩而在1000亩以上或者迁移居民不足300户而在50户以上者，由省（市）级人民政府批准；用地不足1000亩，或者迁移居民不足50户者，由县级人民政府批准。从中可以看出，当时用于建设征用的土地面积数量较大，而审批权限却又相对宽松。

二、农业合作化和人民公社化时期的征地制度

随着我国公有制和土地改革的继续推进，建立农村集体土地所有制大体经过了以下三个阶段：即由农业生产互助组演变为初

级农业生产合作社，进而过渡到了高级农业生产合作社，继后又演变为政社合一的人民公社，农村土地由农民个人私有逐渐转变为农民集体所有。在这种环境下，1953年颁布实施的《国家建设征用土地办法》不再适应这一时期国家建设征地的需要。因此，1957年10月18日国务院全体会议第五十八次会议对《办法》进行了修订，次年1月6日全国人大常委会第九十次会议正式批准公布实施修订的《国家建设征用土地办法》（本专题以下简称新《办法》）。新《办法》较之1953年的《办法》做了如下的变动：

1. 针对原《办法》中由于规定的征地补偿与审批权限相对宽松而造成的征而不用、多征少用、浪费征用的土地及补偿费等问题提出要节约用地。

2. 增加了被征地的范围：除了有关农民的私有土地，还有农业生产合作社的集体所有土地。

3. 由于农业生产合作社的形成，农民的生产、生活水平也随之提高，征地补偿标准不再适用当时的征地。新《办法》中又规定了征地对被征地者的生产、生活造成影响的，应该给予补偿和补助，其标准为：“一般土地以它最近2~4年的定产量的总值为标准，对于茶山、桐山、鱼塘、藕塘、桑园、竹林、果园、苇塘等特殊土地，可以根据具体情况变通办理。”“被征用土地上的水井、树木等物和农作物，都应该按照公平合理的原则发给补偿费。”从中可以看出，国家在对农民进行补偿时强调“公平合理”，要求体现农民自身的意志。针对我国农村的现状，对补偿费的发放有所不同。新《办法》规定：“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，补偿费和补助费发给所有人。”“征用农业生产合作社使用的非社员的土地，如果土地所有人不从事农业生产，又不以土地收入维持生活，可以不发补助费，但必须经本人同意。”

4. 对于征地程序,新《办法》规定为:先由用地单位向当地人民委员会送交征用土地申请书(包括征用土地的概况、安置补偿计划、建设工程初步设计文件、施工时间等),由人民委员会审核并批准,用地单位与人民委员会共同向被征用土地者解释、说明,做好群众工作,最后由县级以上人民委员会和用地单位的上级机关对已经征用的土地的使用情况进行监督检查。

5. 对安置问题,新《办法》的基本原则是“就地安置”。首先应考虑“就地在农业上安置”,对在农业上确实无法安置的,“当地县级以上人民委员会的劳动、民政等部门应该会同用地单位设法就地在其他方面予以安置,就地在农业和其他方面都无法安置的,可以组织移民。”

修改后的新《办法》更加全面地规定征地的事宜,为我国后期的征地工作做了铺垫。

三、改革开放初期的征地制度

“文化大革命”期间,土地管理立法遭到了空前的破坏,征地制度改革处于停滞不前的状态。随着中共十一届三中全会的胜利召开,我国的经济建设与发展逐渐复苏,并且随后发生了翻天覆地的变化。首先,城市出现了新的气象,城市发展以及基础设施建设的步伐不断加快,使得对建设用地的需求呈现大幅度增长的趋势,征地的数量也随之大幅度增加,人地矛盾突出,造成征地的难度逐渐加大;其次,家庭联产承包责任制在我国农村普遍实行,使得农村土地制度发生变化:土地所有权和土地使用权相互分离。在这种情况下,为了规范国家建设对用地的需要,1982年国务院颁布了《国家建设征用土地条例》(本专题以下简称《条例》)。《条例》规定:“节约土地是我国的基本国策”,提出国家建设在保证用地的基础上,必须节约用地,提高土地的利用效率。“凡有荒地可以利用的,不得占用耕地,凡有劣地利用的,不得占用良田,尤其不得占用菜地、园地、精养鱼塘等经济效益

高的土地”。同时还提出城市建设要同旧城改造相结合，以减少新占用土地。

《条例》第九条、第十条还明确规定了征地补偿费包括土地补偿费、安置补助费和地上物补偿费（青苗补偿费、附着物补偿费），指出土地补偿费按面积计算，为年平均亩产值的3~6倍。地上附着物的补偿标准由地方制定。安置补助费按农业人口计算。单位安置农业人口的，可获得或者核减安置补助费。

《条例》还规定了多种对因征地而造成的农业剩余劳动力安置的途径，如留地安置、乡镇企业安置、招工安置等。对土地征用的程序和批准权限等问题，该《条例》也作出了一些规定。

《国家建设征用土地条例》对我国的经济建设和发展有着重要的意义，《条例》中的很多规定一直延续至今，既保证了国家建设对土地的需求，又使得保护耕地、节约用地上升到法律的高度。

在《国家建设征用土地条例》的基础上，全国人大常委会于1986年6月25日通过了我国第一部《土地管理法》，该法的实施标志着我国土地管理工作纳入了依法管理的轨道。该法于1987年正式实施，从节约土地和保护耕地出发，其主要内容有：

1. 总结了以往经验，将国务院的行政法规上升到国家法律，使得法律效力明显提高。

2. 进一步强调了节约用地、保护耕地是一项基本国策，并采取了一些经济措施，如占用耕地要缴纳耕地占用税，占用菜地要缴纳新菜地开发基金等。

3. 严格规定了用地审批程序和审批权限，同时强调了土地利用规划、土地权属登记等项基础工作。此外，《土地管理法》对征地移民的安置、管理等内容也做了相应的规定，这些规定初步形成了我国征地制度的框架。但是由于《土地管理法》是在计划经济体制下出台的，带有浓厚的计划经济色彩，因此更多强调了国家征地的强制性。从征地制度方面看存在明显不足：

1. 农用地转为建设用地缺乏严格的法律限制。根据世界各国的惯例，由于土地征用剥夺了农民的财产权，因此要使用征地权利就必须用于公共利益需要，其他用地只能通过其他方式取得。但在我国，所有的国家建设项目使用集体土地都只能通过征地获得，因此在这一时期，乱占耕地现象严重。

2. 征地实行限额审批，征地权分散于中央、省、地、县四级政府。与国外大多数国家不同的是，国外的征地权均属于中央政府或中央与省级政府，高度集中。

3. 招工安置随着企业改革和经济体制的改革不再使用。80年代，国家采取招工安置的方式，将征地农民转为城镇户口并安排工作。但如果企业效益不佳、经营不善、面临倒闭，失业的首先是被安置的农民，农民失业后也就失去了生活的保障，使这种安置方式逐渐失去了吸引力。

在计划经济时期国家实行征地权，较多的体现了征地的强制性和补偿性，也就是农民个人必须无条件服从，而国家只是给予因征地而造成生产生活困难的农民一定的补偿。由于征地补偿费仅是补偿性质的，并没有长远地考虑到征地农民的实际利益，国家的建设在一定程度上牺牲了农民的利益。随着我国经济体制改革和市场经济的不断完善，这些规定越来越不适应我国社会主义市场经济条件下国家建设征地的需要。

四、现行的征地制度

1989年修改的《土地管理法》实施十余年，对于我国各行各业的发展起到一定的推动作用，但由于该法计划经济色彩浓厚，随着我国近年来经济建设的飞速发展，该法中沿用的征地制度越来越不适应我国市场经济建设的需要，而且由于征地制度不完善所造成的社会隐患在现实中逐步显露了出来。如由于利益导向，为招商引资，以土地为优惠条件，不但造成建设用地严重失控，农用地尤其是耕地的数量减少，而且还极大地损害了农民的

利益；在计划经济条件下形成的“农转非”、招工等单一的安置方式越来越难以解决一些根本性的问题，征地后的农民生活无保障，相当一部分失地农民成为城市的贫困人群，增加社会不稳定的因素。人地矛盾更加突出，使得劳动力安置难度进一步加大等等。这些都需要对原有的征地制度进行调整，因此，1998年8月29日九届全国人大常委会再次对《土地管理法》进行了较全面修改，在土地征用制度方面作出了一定的调整，初步规定了新时期我国的征地制度。

1998年修订的《土地管理法》承上启下，加强了对农用地转为建设用地的管制和对耕地的保护。该法第四十四条规定了农用地转为建设用地时应严格办理农用地转用审批手续，规定了各级政府办理审批的具体内容和审批权限。该条款规定：“省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目，国务院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院审批；在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准，在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。除此以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府审批。”

同时，该法第四十五条还规定了各级政府征用土地的具体审批权限。即：“征用下列土地的，由国务院批准：（1）基本农田；（2）基本农田以外的耕地超过35公顷的；（3）其他土地超过七十公顷的。”征用除此之外的土地的，“由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案”。通过上收审批权，充分体现了既按需供地，又保护耕地的原则。

在补偿方面，该法第四十七条明确规定：“征用土地的，按

照被征用土地的原用途给予补偿。”同时在原《土地管理法》的基础上提高了征用土地补偿费用的标准，“征用耕地的土地补偿费，为该耕地被征用前三年平均年产值的6~10倍；征用耕地的安置补助费，按照需安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征用的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均年产值的4~6倍，但是，每亩被征用耕地的安置补助费，最高不得超过被征用前三年平均年产值的15倍；征用其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征用耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定，如按规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的30倍。”由此可以看出，在修改《土地管理法》之前，国家已经看到了因征地而造成农民生活水平的下降和因此而引发的各种隐患，也想通过种种立法措施加以弥补。

1998年修订的《土地管理法》中对征地的程序做了如下的规定：第一，由用地者向该农用地所在的县级以上人民政府土地管理部门提出使用农用地的申请，提交用地申请书；第二，土地管理部门接到申请后，依法进行审查、核实，提出审核意见，按照规定的组织程序逐级上报有批准权限的人民政府；第三，有批准权限的人民政府按照《土地管理法》规定的权限，在职权范围内进行审批，经审查同意的予以批准，反之，不予批准。

为了增加征地的透明度，认真听取被征地单位、个人和其他权利人对征地的意见，监督政府的行政行为，《土地管理法》还确立了“两公告一登记”的制度。即对征用土地方案和征地补偿安置方案公告，并办理征地补偿登记手续。

1998年修订的《土地管理法》较充分的体现了市场经济的原则，在建设用地上，一方面强调保护耕地，实行“占补平衡”；一方面在满足国家建设对用地需要的同时兼顾农民集体的利益，初步适应了社会主义市场经济发展的需求。

1998年修订的《土地管理法》较之修改前在征地上有了较大的突破，较适应于市场经济的发展，但仍然未摆脱计划经济的影子。长期以来因征地引发的三多问题：“农转非”农民的数量越来越多；耕地逐渐减少的村组越来越多；无工可务的农民越来越多，已成为现时征地问题的生动写照，也暴露出征地遗留下的隐患：一是现在的征地制度增加了解决“三农问题”的难度，使之处理起来更加困难；二是大量脱离土地的农民涌向城市后，由于缺乏生存技能，成为城市中最底层的贫困居民；三是无事可做的失地农民成了社会不稳定的因素之一；由于建设占用的耕地越来越多也严重威胁到我国农业的基础地位。因此，现在因征地而引起的人地矛盾、社会矛盾等已成为影响我国市场经济建设的重要问题，对征地制度的改革已迫在眉睫。国家对此也很重视，不断下达通知，力图解决征地问题。

1999年6月国家正式成立了“征地制度改革研究”项目组，对我国征地制度改革进行新的探索。同年12月，国土资源部颁发了《关于加强征地管理工作的通知》（以下简称《通知》），对切实贯彻实施《土地管理法》和《土地管理法条例》，加强征地管理的相关问题作了规定。其具体内容为：（1）针对一些地方还存在滥用征地权的行为，明确规定“各地必须依照《土地管理法》确立的征用土地制度，实行县级以上地方人民政府统一征地”、“征用土地必须依法报省级人民政府或国务院批准，严禁越权批准征用土地”；（2）《通知》规定应按照《关于印发试行建设用地审批管理文书格式的通知》（国土资厅发〔1999〕41号）和《关于印发征地批后实施管理文书参考格式的通知》（国土资厅发

[1999] 35号)的有关要求拟定征用土地方案和补偿安置方案,以确保农村集体经济组织和农民的合法权益;(3)在组织实施征地补偿安置方案时,还要依法管理和使用征地补偿费用,以妥善安排好被征地单位群众的生产和生活;(4)试行政务公开制度,建立被征地单位群众的监督机制等。

2001年11月,为了更好的解决征地问题,切实保护农村集体和农民的合法权益,国土资源部再次下发了《关于切实做好征地补偿安置工作的通知》,为征地制度改革更加完善提供了依据。该《通知》从各个层面上提出要切实维护被征地农民合法权益的要求。首先,该《通知》将“三个代表”的重要思想融入征地工作中,提出要妥善处理国家、集体、农民三者的利益关系,促进地区经济发展、农村稳定和农民生活水平的提高。同时要以市场为导向,探索多种安置途径以安置被征地农民的生产和生活,有效地解决各种矛盾,维护社会稳定。其次,该《通知》重申要依法拟定和严格审查征用土地有关方案,指出这是做好征地补偿安置工作的前提。各地应按照当地实际情况,制定征地补偿安置的相关办法。同时还提出严禁以“包干”等名义巧立名目收取其他费用和违反规定收取征地管理费,挤占征地补偿安置费用,侵犯被征地农民的利益。再次,该《通知》提出要认真执行“两公告一登记”的制度,搞好征地批后实施管理。对于征地和征地补偿安置的方案应该予以公告,以听取群众的意见,加强透明度。同时还应严格监管征地补偿安置费用的管理和使用,做到专款专用,严禁侵占、截留或挪为他用。对于被征地农民的安置补助费,提出在农民自愿的基础上,可逐步建立安置人员的社会保险个人账户,购买养老、失业、医疗保险等,为农民提供长期的生活保障。第四,该《通知》还指出地方各级土地管理部门应尽快建立征地批后检查制度,以落实各项工作是否到位。最后,该《通知》还指出要妥善解决农民的信访,做好征地单位和被征地

农民的思想工作。以上可以看出，当前征地中，国家已经开始重视要妥善、长期有效地解决征地农民的安置问题，不但提出根据各地的不同情况，因地制宜地探索各种安置途径，还针对《土地管理法》中对征地后监管的缺陷，将批后检查制度提升到新的高度，提出从2002年起，建立国务院批准征地的批后实施情况反馈制度，以便在征地的前期、中期、后期各个阶段都可对征地的全过程加以监管，从而保证农民的合法权益不受侵犯。

“征地制度改革研究”项目组在1999年研究的基础上及相关政策的促进下取得了较大的进展。2001年又确定了在东部9个城市进行第一批试点研究，并已经取得一定的成果；2002年又进一步扩大研究的试点范围，新增了10个中西部城市作为第二批试点城市。一场轰轰烈烈的征地制度改革在全国逐渐地拉开了序幕。

五、现行征地制度的缺陷

现行的征地制度是在计划经济体制时期建立并延续下来的，对于当时保证国家建设起到了积极的作用。但是，随着社会主义市场经济的发展，这个制度的缺陷日益显现。

(一) 征地权行使范围界定不明确，远远超出了“为了公共利益”这个范围，为权力寻租行为提供了便利之机

征地目的的公共性，是评判一项具体征地权是否合法的惟一标准。1789年法国大革命中发表的《人权宣言》宣布：“人民私有财产权为神圣不可侵犯之权利，非依法律认定为公共需要，并无履行正常补偿，不得加以剥夺。”德国在其《联邦基本法》中规定：“财产之征收，必须基于公共利益，始得为之。”美国联邦《宪法》增修第五条规定：“私有财产，非经法定程序，给予公平补偿，不得收回公共使用。”日本《宪法》第三章“国民之权利和义务”第二十九条规定：“财产之所有权不得侵犯，财产之内容须符合于公共福利，在公平补偿之下，为公共利益，得收用

之。”我国台湾地区《土地法》也规定：“因公共事业之需要或实施特殊经济政策之目的”，方可强制取得私有土地。土地为公共目的的征用，已为世界各国普遍承认。

在我国，征地目的与国际惯例尚有明显的差别，突出表现在征地常超出公共目的，征地权过分行使现象严重。我国《宪法》第十条规定：“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。”《土地管理法》第二条规定：“国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”《城市房地产管理法》第八条规定：“城市规划区内的集体所有的土地经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让。”根据《宪法》和《土地管理法》有关规定，必须是为了公共利益需要，征地才是合法的，但是如何界定“公共利益的需要”？新《土地管理法》也未明确其确切内涵。在实践中对“公共利益”的理解，出现了扩大化的现象，国家、企业、单位和个人，不论何种投资主体搞建设，均征农民集体的土地，远远超出了“为了公共利益”这个范围。在为文化、国防、军事及其他公共事业等真正公共利益进行征地的同时，为了国家经济建设甚至个人或集团利益而进行的商业行为，也加入了征地的行列。建设用地不仅限于公共利益性质，还包括非公益性质的工商业用地，从土地利用目的的划分，建设用地包括赢利目的和非赢利目的。公益性项目一般由政府出资征地或者由政府出面直接征地，并以改善基础设施条件、改善社会福利为主要目的，而非公益性项目尤其是商业、旅游、房地产开发等项目征地，主要以赢利为目的。目前，我国现行征地制度运作，不仅为公共利益从事建设所需土地要发生征地行为，为满足经营主体的一般赢利需要也被划入国家征地权的范围，如外商成片开发土地等。这种由国家征地行为代替民事主体市场行为的现象是世界各国所罕见的。我国法律规定中对什么是“公共利益的需要”没有说明，没有对征地目的和范围做

出明确的界定，没有对政府动用征地权做出限制，实际上征地范围几乎涵盖了一切社会经济领域，所有的建设项目都在征农民集体的土地，包括大量以赢利为目的的经营性用地，也以“公共利益的需要”的名义强制征用集体土地。

在计划经济时代，基础设施建设以及国有企业建设占用的耕地，都是由国家出面向农民征地，那时的征地补偿费用较低，除给人民公社（生产队）一定的青苗补偿费外，并负责对占用耕地的农民给予工作安置，因而农民的生活出路较有保障。那时的征地工作，完全是一种政府行为，与当时经济运行机制及利益主体都是吻合的，因此，既没有什么利益争执，也不会出现什么社会矛盾，资金也完全是由国家财政投入，因为那时国有企业也是由国家（中央和地方政府财政）统收统支，农民群众为支持国家建设也没什么怨言，因为国家建设征地与农民的长远利益是一致的。改革开放以后，尤其是实行社会主义市场经济运作机制以后，不仅利益关系发生重大变化，而且所有制形式也发生重大变革，利益主体也由单一国有变为国有、合资、私营、外资等多元化。显然，在这种背景下，仍延续旧的征地制度，已经不适合经济发展现状，也与现行的运行机制不相吻合。

征地目的扩大化，为权力寻租行为和利用征地权获取不当利益提供便利。有些政府部门以极低的价格强行征用农民的土地，然后又以高出征地补偿费用数十倍，甚至数百倍的价格，将土地使用权出让给土地开发商。这一征一卖，地方政府从中获利不少。相反，原土地所有者的经济利益却受到了极大的损害。有些政府部门则与房地产商结成利益共同体，政府利用手中权力的便利条件，为房地产商低价征用农民土地，并在经济领域与普通民众进行不当竞争，与民争利，甚至直接施以掠夺，这与建立文明法制国家和公平正义的社会理念背道而驰。另一方面，国家建设征地时，要向原土地所有者和使用者，即流转土地的供给者，支

付土地补偿费、安置补助费、土地附着物和青苗补偿费，虽然征地补偿标准不高，但是一次性补偿远高于农民逐年耕种的收益，在短期比较利益驱使下，本应对耕地保护有强大内在动力的农民难以抵御经济利益的诱惑，失去保护耕地的积极性。从近些年来征地的实际情况看，瞒报和不报现象时有发生。对国内的企业用地基本上还可以控制，对于外商就难以控制，地方官员从本地经济利益出发，往往是一些著名的商家（如跨国公司），想要什么样的地，就给什么地；想要多少，就给多少。有的省人均耕地只有0.5公顷，仍旧不考虑长远后果，出让大片耕地。他们的做法，一是暂不上报，先圈地，先使用后分散划块分批上报；二是待既成事实后再说，最后通过各级领导的“游说”，不了了之。这些做法使基本农田的保护受到极大的冲击。

征地目的的人为的扩大化，除了经济利益的强大诱惑力以外，立法上的不完善也是不可忽视的原因。如1986年颁布1988年修订的《中华人民共和国土地管理法》第二十一条规定：“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业，需要征用集体所有的土地的，可予以征用。”此条规定与该法第二条规定相比，关于征地目的范围，存在着明显的差异。在同一部法律中，对同一个问题做出了相左的规定，不能不说是一种立法上的遗憾。又如1991年1月颁布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》第十七条规定：“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业，应当节约用地，合理用地。”《土地管理法》第五章“建设用地”部分，规定了征地行为，但未限制建设用地的公共用途，从而导致分则中征地规则脱离总则要求的公共目的。诸如此种含糊其辞的规定，不仅没有在节约用地、合理用地上给人们以指导。反而为以权谋利者提供了在“经济”领域进行违规征地的“法律依据”。1998年修订《土地管理法》及《土地管理法实施条例》时对此类规定予以删除，在一定程度上扼制了其消极作

用的蔓延。但是，由于新《土地管理法》也未明确“公共利益”的确切内涵，旧的规定在实践中适用的范围和深度极为广大，要彻底根除其影响尚需时日。

(二) 征地补偿标准偏低，与市场经济要求不相适应，对被征地人的经济损失难以完全补偿，违背了公平原则的基本要求

征地是典型的公权行为，是国家行使主权的一种表现，国家要求在征收他人土地时，被征地人应当服从国家需要。但征地给被征地人或其他人造成特别的损失或特别的负担，国家作为公权主体给予相当的经济补偿。因为，在土地征收过程中，特定个人为了社会公共利益做出了特别牺牲，对于他们给予公平的补偿体现了政府对公民财产权利的保障，符合公平与正义的原则。因而，与公共利益相对应，对财产被征收者进行合理的补偿是政府征收权构成限制的另一要件。征地补偿是公法上损失补偿的一种，其目的在于弥补被征地人因征地而在财产上所受的损失。补偿的范围及标准，不取决于需用地人所获得的利益，而在于被征地人所受到的损失。

《土地管理法》第四十七条规定了征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。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6~10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4~6倍。每亩被征耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的15倍。土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征前三年平均年产值的30倍。

依据《土地管理法》确定对农民征地补偿费用的原则大体有这样几条：一是由国家统一确定征地补偿费用标准；二是以农民生活水平不降低为标准，达不到这一标准的可以适当提高补偿费用标准，土地补偿费和安置补助费的最高标准可以达到征地前三年平均年产值的30倍；三是按土地的原用途进行补偿，即按土

地被征地前的用途，如耕地、园地等确定各种补偿费的标准，荒山、荒地等没有经济收益的则不予补偿；四是补偿标准的确定是以被征地前三年平均年产值为依据，用土地平均年产值乘以倍数的方法来计算征地补偿费的标准。

可以看出我国现行的征地补偿标准带有较浓的计划经济色彩，它是以土地现状收益为基础，按照“前三年该耕地平均年产值再乘以一定补偿倍数确定。“耕地的年平均产值”既不是地价，也不是地租，与土地市场价格没有直接关系。按此标准测算的征地补偿标准与土地市场价格相比差距过大，这也是引发征地争议的主要原因。

1. 征地补偿标准不合理、不科学

(1) 由于农业技术进步、农业生产资料市场发展，年产值已不是一个固定值。我国目前正处于由计划经济向市场经济的转变时期，特别是加入 WTO 后，这种转变更为突出。农民根据市场需求，不断地调整作物种植种类和结构，年产值也逐年变化。因此，根据土地年产值的倍数来确定征地补偿标准，不符合农村不断变化的现实，也不适应市场经济发展的需求。农村土地经营的基本单位为户，由于受生产资金、技术投入等因素的影响，土地集约利用程度差异很大，形成同一地块中各经营户之间的土地年产值悬殊，而目前征地补偿中往往按一个笼统标准进行补偿，实际上是沿袭计划经济的模式。虽然《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）和国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（国土资发〔2004〕238号）中指出省级国土资源部门要负责制定省域内各县（市）耕地的最低统一年产值标准和统一的年产值补偿倍数。但如何确定统一的年产值并没有给出具体的制定办法，弹性空间较大。从全国范围看，农业生产已逐步由传统农业向现代农业过渡，农业种植结构呈现多元化，种植方法科技含量日益增加，使土地的年产值大幅度提

高，已不是一个固定的产值，而目前规定采用以被征地前三年平均年产值基数计算的方法，显然失去了科学性。

(2) 没有考虑被征地将来用途的影响。政府通过规划变更对国有土地产生的升值，理所应当归政府所有，对于这部分收益一般通过有关的税费收回，同时原国有土地使用者也相应取得部分收益。对农村集体经济组织由于集体土地不得转让而无法流转，政府通过征地后直接获得了全部的增值部分，没有将转用后的利益合理分配给农村集体经济组织，原土地所有者和使用者的合理收益被剥夺。

(3) 没有考虑经济发展水平差异所导致的地区地价差异。一个地区的基础地价是由区域经济条件决定的，任何土地交易价格的形成均受到区域经济条件的制约。由于产值的一致性趋势，各地类的产值，特别是耕地的产值与区域的经济条件没有明显的相关性，以此为基础测算的征地补偿标准就无法反映地区地价差异，从而征地补偿标准与实际存在的集体土地交易市场价格产生差别，而且这种差别越是在经济发达地区越是明显，导致越是在经济发达地区征地问题就越多。

(4) 没有考虑区位因素，没有准确反映土地的根本性质。年产值只反映了土地的农业生产功能，而土地同时还具备了场所功能，即提供生产场所的位置。场所功能和生产功能是同等重要，并且同时存在的。以产值为基础测算征地补偿，没有考虑场所功能位置的补偿，在场所功能没有体现的地区和时期，补偿问题不大，但在像城市近郊这种区位因素极为重要的地区和土地市场发达的今天，场所功能的补偿在整个补偿中的地位逐渐显现，征地补偿就不能仅以生产功能补偿作为全部补偿了，必须充分考虑区位的影响。

由此看来：征地对农民的补偿费用若以被征土地年产值作为计算依据，则土地补偿费用的多少主要取决于土地的种植结构和

农业产值。依此作为标准，造成在征地过程中出现了一些矛盾和问题。

2. 征地补偿原则不明确

关于征地的补偿原则，在国外基本存在着两种：一种是完全补偿，一种是相当补偿。完全补偿是指以被征地人完全恢复到与征地前同一的生活状态所需要的代价为补偿标准，这种补偿不仅包括直接损失，如土地及土地改良物本身的损失，还包括因此而造成的间接损失，如期待利益的丧失、残余土地价值的减损、营业停止或规模缩小的损失、失业或转业的损失等，甚至还包括非经济上的损失，如新的生活环境的不适、精神上的痛苦等。相当补偿是以被征地人的直接财产损失为补偿标准，其他的期待利益、营业损失、失业损失及生活环境的变化或精神痛苦等，均不在补偿之列。从各国的立法上看，采用完全补偿者居多。从世界各国立法的整个发展趋势来看，对于国家征收行为所造成的损失补偿范围与标准均呈逐渐放宽之势，以便使农民所遭受的损失予以更充分、更完全的补偿。在美国，土地完全商品化，根据美国财产法，“合理补偿”是指赔偿所有者财产的公平市场价格，包括财产现有价值和财产未来赢利的折扣价格。美国土地征收补偿根据征地前的市场价格计算，同时，还补偿因征地而导致邻接土地所有者、经营者的损失，充分保障了土地所有者的利益。

我国《宪法》关于征地补偿原则，未有明文规定。1986年颁布的《土地管理法》第二十七条、第二十八条和第三十一条规定，国家建设征收土地，由用地单位支付补偿费，土地上有附着物和青苗的，还要支付土地上的附着物和青苗补助费，因征收土地需要安置农业人口的，还应支付安置补助费，并对多余劳动力进行适当安排。此外，《矿产资源法》、《草原法》等有关法律、法规也有相应的规定。这些补偿由于仅限于与被征地客体有直接关联的经济上损失，而对于被征地客体有间接关联以及因此而延

伸的一切附带损失未予以补偿，因此只不过是不完全的补偿。而且，其与上述不完全补偿原则相比，补偿范围亦显过窄，补偿项目仅为土地补偿费、林木补偿费、青苗及地上附着物补偿费以及农业人口安置补助费、房屋补偿费和搬迁安置费，且这些补偿费的标准都较低，致使被征地人难以维持其原有的生活水平。我国虽然是一个以社会主义公有制为基础的国家，国家的利益历来备受重视；而且，我国目前尚处于社会主义初级阶段，经济水平较低，倘若推崇完全补偿原则，势必给国家和社会增加经济上的负担，从而影响国家的经济建设；但是，一味地强调整个社会的利益而忽视公民合法权益的保障，也不符合社会主义民主的要求和法制的公平精神。事实上，补偿若不能使被征收人达到其原有的生活水平，则其与非被征地人之间就显得极不公平。为此，我国土地补偿应在不完全补偿的基础上增加现有补偿的项目，将残余地损害、通常所受的损失（包括营业损失、租金损失等）以及各种必要费用的补偿等列入补偿的范围，并提高补偿标准，以使被征地人能维持其原有的生活水平。同时，随着我国经济的不断发展，社会主义民主和法制的不断健全，还应逐步向相当补偿原则过渡，将比较重大的精神层次的生存权、生活权损失逐步纳入补偿范围。以便使公民的合法权益得到更加充分的保护。大家知道，土地一旦被征，被征地人势必面对迁居他处或转业等问题，不但失去原有的邻里关系，还要重新适应一个陌生的生活环境或工作环境，甚至面临居住条件较原来更糟或无屋可住或失业等窘境，其精神上或心理上的不安或焦虑虽然是无形的，但也是不可忽视的损失和伤害。而征地的性质虽然与侵权行为不同，但近年来侵权行为的理论已逐渐被修正，其基于无过错责任的赔偿范围已日益扩大，从而使基于违法行为的损害赔偿理论与基于合法行为的损失补偿理论，实质上已日趋一致，既然民法上对因侵权行为所造成的精神损害应予以赔偿，那么在行政上对于被征地人的

重大精神损失，也应予以适当补偿。至于那些轻微的精神损失，则由被征地人忍受。因为在维护社会全体成员利益的前提下，让某个个别成员忍受若干轻微的负担或牺牲也是不得已的事。况且，个人也应受社会的制约，有忍受某种牺牲的义务。

此外，在土地所有权和使用权之上的他项权利附随征地问题也欠缺共同性规定。在国外立法中，他项权利在征地中的处理，或者在征地中规定，或者在民法典物权制度中规定。而在我国，一方面《土地管理法》中没有对土地上的他项权利被征作明文规定；另一方面在民法规范中由于没有物权制度，所以，土地上的物权负担无法单独调整。因为征地属于不动产权利的意外风险，其风险负担应适用物权法定规则，由物权法提供统一的规则。在实务中，为了协调征地过程中有关利害关系人的权益，被征地之上的他项权利可用两种方式来解决。一是依靠单行法规处理。到目前为止，涉及土地权利被征仅有三个规范。第一，1992年建设部颁布《城市房地产抵押管理办法》第三十八条规定，因国家建设的需要，将已设定抵押权的房地产列入范围的，应当及时通知抵押人，依法清理债权债务，解除抵押合同。第二，1991年国务院发布的《城市房屋拆迁管理条例》第二十一条规定，拆除用于公益事业的房屋及附属物，拆迁人应当按照其原性质、原规模予以重建，或者按照重置价格给予补偿，或者由城市人民政府按照城市规划统筹安排，包括以产权调换方式还原住宅房屋。第三，《土地管理法》关于对集体土地被征时青苗补偿的规定。对于除此以外的其他附属权利欠缺法律规定。如承包权、林业权、采矿权遇到征收情况时，当事人之间按协议处理。土地他项权利的这种立法状态，不可避免地带来消极后果。首先，法律规则分散，不便适用。同时，还会造成补偿标准失衡，如青苗补偿原则是适当补偿，而建筑物补偿则是按市价补偿。第二，规范效力强度参差不齐，难以保障实施。例如，《城市房地产抵押管理办法》

属行政规章，对法院裁决仅有参考价值而非必须适用。第三，欠缺法律规定时，当事人之间协议有极大的随意性，没有客观的统一的标准。

3. 不同征地项目标准不统一

近几年来各级地方政府为了发展地方经济，都制定了各具吸引力的优惠政策，其中土地使用的优惠政策最具诱惑，政府为了吸引企业和资金，往往以低廉的土地价格做诱饵，这样就出现了一个征地项目一个补偿标准，同一经济区域，甚至是同一地块，由于用地单位或项目性质不同，征地补偿标准也不同。相邻的村或同一村，同一年内不同项目征地补偿标准悬殊的现象时有发生。由于政府招商引资优惠政策的不一致性，不同项目的不同补偿标准，引起农民的强烈不满，造成依法补偿难，同时也干扰了正常的征地秩序。目前，征地中绝大多数地区实行非经营性用地与经营性用地的双重补偿标准，非经营性建设项目补偿标准非常低，经营项目征地补偿相对较高，由此也导致不少农民因心理失衡而上访。

(1)同是耕地补偿费出现较大悬殊。一是基础设施用地与企业用地出现较大差距；二是农村耕地与城市郊区用地出现差距；三是发达地区与中西部不发达地区出现差距。这些差距的表现不是以耕地产出率为依据，而是因环境和经济发达程度造成，有的相差十几倍至几十倍；四是完全公益性的项目，在投资机制、运行方式上发生了变化，如基础设施建设，国家投一部分资金，其余部分由地方配套，同时还可引入外资，建成后封闭运营，以收费形式取得投资回报和利润，使其完全的公益性发生变化。而征耕地却仍沿用传统的方式，但对农民的工作和生活不予安排，由市场去运作，只用少量资金就买断了农民的土地使用权，这种利益冲突，导致的问题很多，尤其是基础设施建设占用耕地给农民的补偿方面矛盾更为突出。

(2)以国家项目为名剥夺农民利益换取建设单位的集团利益。

农民是以土地为基本生产资料来维系其生存条件的,农民失去了土地,又找不到工作,实质上就失却了生存权。而一些建设单位借国家项目强行低价征农民耕地后,转包给外资建设高速公路,当路建好后封闭收费运营,而农民却得不到任何的经济补偿,这在市场经济条件下,是非常不合理,也是不公道的。因此,在西部大开发中,就出现征耕地“畸高畸低”现象。在非基础设施建设占用耕地,尤其是城市近郊区,一般远远高出《土地管理法》规定的标准,甚至产生一些搭车收费,如西安经济技术开发区征1公顷耕地成本达到24万元,还不包括附着物的补偿,搭车收费高达6.5万元/亩。而基础设施建设占用耕地每亩只付2000~5000元,而且不负责农民的生活安置。这种“畸高畸低”现象,对整个经济建设与发展十分不利。征地成本太低,会损害农民的利益,引起农民不满;征地成本过高,会加大生产单位的产品成本,失去市场竞争能力,影响区域经济发展。

征地补偿费标准是征地制度中的核心内容。从理论上讲,征地补偿费应该是被征地的集体所有权向全民所有权转移的价格,而这种价格的确定不像土地年产值那样直观,需要在特定的地价体系中通过科学的评估而确定。而由于受现行法规体系的制约,目前执行的标准与农用地土地地价体系和建设用土地地价体系均有较大的距离。就地区而言,耕地在农业生产能力和产值上并无多大区别,事实上,多年来对土地补偿费的确定往往与被征收土地所处的区位、区域经济发展状况及区域基础设施条件等紧密挂钩,与土地年产值的关联性并不明显。我国土地补偿是以“征地前三年的平均年产值的6~10倍”为标准。这种以产值为基数再乘以倍数的计算方法,固然以地租为基础,而且具有操作上的便利性,却不是真正意义上的所有权价格。土地所有权价格与地类、产值、供求关系和区位因素有关,应当按“市价”补偿。世界上许多国家和地区征地补偿,无论是完全补偿还是相当补偿,通行做法是参照土

地的市场价格进行补偿。而我国现行的征地补偿,既非完全补偿,也与相当补偿相差甚远,补偿标准中没有考虑由于农业技术进步,农业生产资料市场发育,导致同一种种植方式之间产生趋同的影响,没有考虑被征地将来的用途,没有考虑经济发展水平差异所导致的地区地价差异,没有考虑区位因素,也没有充分考虑当前的土地市场价格和收益、土地的潜在收益、使用土地的年限,失地的间接损失,没有准确反映土地的真实价值。

我国土地征收补偿标准,由于其属于市场以外的产物,未得到市场的检验与认同,在实践上即表现为标准“定”得过低,损害了广大农民的利益。农民在土地被征后,生产、生活水平下降,其对土地的权益受到侵害,因而,在征地中农民对征地补偿讨价还价,出现“征地难”现象。

(三)土地所有权主体不清,征地补偿费归属混乱,征地补偿费的分配与管理不善,导致了一系列的社会矛盾

现行的征地制度中,征地补偿的各项费种的设立、补偿标准的确定及分配对象和使用权限的规定都带有浓重的计划经济色彩。多年来,在征地中,各项补偿费和安置补助费,除属于个人的地上附着物和青苗补偿费发给个人外,其他费用一般都由村、组集体组织统一掌握,集中使用。根据《土地管理法》的解释和规定,土地补偿费是对被征土地历年的土地投入成本和预期收益损失的补偿,归农村集体经济组织所有。但是随着农村家庭联产承包责任制的不断巩固和农村市场经济的逐步发育,农村生产管理方式由集体组织生产方式向农户自己组织生产方式转变,对土地投入的主体也发生了变化,如果该费用仍然限制于由农户所在集体经济组织统管统用显然也是不合理的,这种不分费种、不分具体情况一律由集体统管统用的分配使用模式已与当前农村新形势不相适宜,其弊病日渐显露。

1. 土地补偿费

土地补偿费是对被征土地历年的土地投入成本和预期收益损失的补偿。随着由大集体组织生产方式向由农户自己组织生产方式的转变,对土地投入的主体也发生了变化,如果该项费用仍然不加限制地由农户所在的集体经济组织统管统用是不合理的。国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》中已明确指出土地补偿费应主要用于被征收农户,土地补偿费应在农村集体经济组织内部合理分配。这也说明我国在征地补偿费分配上还很不合理,集体的提留、截留现象比较普遍,农民应得利益受到了侵犯。

2. 安置补助费

对于一些集体经济薄弱、集体企业不发达、村(社)领导能力不强的地方,安置补助费由被征地农户所在的集体经济组织统管统用也是欠妥的,容易引发村、组干部侵占、浪费安置补助费,而失地农民得不到妥善安置的事件。

3. 征地主体

在征地实践中,当国家建设需要征用集体土地时,我们过多地强调坚持土地的社会主义公有制,在公有制前提下实行国家和集体二元土地所有制;过多地强调征地不是土地买卖和交易,于国家(确切讲更多的是企业)是补偿,于农民是奉献。集体所有的土地,非但处置权能没有,收益权能也不完全,甚至受到剥夺,例如杭州市市郊,征地成本最高的每亩约 20 万元,而一旦征为国有土地出让价动辄每亩几百万元。虽然其中包括部分由于基础设施投入和土地用途转变增值,但相当一部分是对集体土地经济利益的剥夺。

4. 集体土地所有权的主体混乱,产生了征地补偿费分配上的纠纷

关于农村集体土地所有权主体,一直是理论界和法律界讨论的话题,直到新《土地管理法》出台,才对农村集体土地所有权主体做出了较明确的界定。《土地管理法》第十条规定:“农民集体所有的土地依法属于村民集体所有的,由集体经济组织或者村

民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。”但问题不在于谁来承担所有权主体，关键在于谁能真正地承担所有权主体的责任与义务。《土地管理法》对农村集体土地所有权主体做出了上述界定，但事实上，集体土地所有权的确权工作难度很大，集体土地所有权主体的法律地位还没有通过合法方式确定下来。在不涉及利益分配时，乡政府、村委会、乡（村）经济组织都不关心所有权主体问题，一旦征地补偿费下发，都争先恐后地争当土地所有权主体，都举出充足的理由来证明自身的合法主体地位。有的镇、村将其行政权力凌驾于土地补偿费享有主体之上，强行将应当由村民小组享有的土地补偿费扣留挪用。正是因为主体混乱才产生了征地补偿费“乡扣”、“村留”、“乡（村）经济组织提”的现象。结果，到农民手中几乎所剩无几。正是这种情况，一些地方农民要求将征地补偿费私分。这不仅与土地补偿的初衷相悖，而且直接导致了許多社会问题，致使大部分土地征收费转为消费基金，不利于当地的生产发展和社会稳定，也助长了干部的不正之风。

5. 对征地补偿费的管理缺乏具体规定，也是征地补偿费缺乏有效管理的主要原因

在征地补偿费的全部规定中，一些是针对农民地上的损失赔偿，应直接交到农民手中，而一些是针对农民今后生产和生活的就不应直接分配。一些金融组织如农村信用社、农村基金会，本来完全可以承担征地补偿费的代管职能，但因缺乏规范的运作程序，不能很好地管理这部分资金。当前，农村集体经济核算已由计划经济时代的公社、大队、生产队三级缩减为镇、村两级核算，集体资金实行村由镇管，村民小组名存实亡，征地补偿费未能做到专款专用，支出混乱，造成群众集体上访，影响了地方的

安定。

此外，个别地方以发展地方经济、公益事业、工作经费等为由层层截留，本来较低的补偿费到了农民手里则更少得可怜，由此引发了种种尖锐矛盾。有的地方将补偿费由集体组织办企业或投资，一旦企业亏损倒闭，使农民血本无归，生活无着落。有的地方甚至出现挪用，触犯法律的情况。由于补偿和安置缺乏有效的社会监督机制，导致经费管理不规范、分配不合理的现象。征地补偿费用合理性不为社会所监督，征地后实施安置补偿不规范，甚至出现不按法定程序落实补偿安置的情况，客观上也缺乏追究法律责任的相关法律，对征地补偿费用的管理更缺乏必要的透明度和社会监督，形成了滋生腐败的客观条件。

（四）安置方式单一，导致失地农民基本生活无保障

在征地实践中，通常所说的审批难、补偿难、安置难，核心是安置难。因为，补偿是安置的条件和基础，审批是产生安置问题起因和解决安置问题的依据。目前，大多数地方对农民的安置采取货币安置的方式，由于土地对农民来说，具有就业、基本生活保障、社会福利等多重功能，土地被征后，农民的生活缺乏长期保障。加之我国农村经济相对落后，就业门路不多，农民文化水平低，缺乏再就业技能，信息资源贫乏，现金补偿很难保证农民几年的生活，使之很快陷入失业者或游民的队伍，造成土地被征收后农民失地又失业的现象，农民上访频繁。实行单一的货币安置的地方，被征地农民几乎全部将安置补助费用于新建房屋，未来的生活负担较重。一次性货币安置的明显缺陷是难以长期保障失地农民的生活来源，一旦钱用完了，没有了经济来源，农民又会找政府。某些企业，特别是行业垄断性企业，效益好，但存在行业垄断和保护，征地数量大，但基本不招工。像交通（高速公路建设）、铁路（铁路修建）、电力、石油化工、电信等部门，把征地中农业人口安置难题推给政府和被征地的集体经济组织，

政府及职能部门则强调市场经济体制确立和户籍、劳动用工制度改革等给劳动力安置带来的困难，没有发挥应有的职能和作为，缺乏从体制上、机制上解决农民生活、居住等后顾之忧的考虑和安排。

目前各地征地补偿安置的货币化趋势越来越明显，在苏州、南京、嘉兴等地，当地政府将征地补偿安置费用主要用于各年龄段的被征地人员的安置和保养，使被征地人员获得了长远的基本生活保障，这些做法将为征地制度改革中开辟适应社会主义市场经济发展要求的补偿安置途径提供有益的借鉴，但在有些地区征地补偿安置费用的使用还很不规范，有的村集体经济组织将补偿安置费进行实业投资兴办企业，但往往由于人员素质较差，难以适应市场经济的风险，企业因亏损而倒闭；有的村领导干部用这笔钱牟取私利，造成被征地人员生活难以得到保障的局面；当然还有的村干部守着这笔钱发愁，不知该如何使其保值增值等等。

(五) 征地程序繁琐、报件复杂、资料重复、耗时过长、工作量大、成本高

自1998年实行的征地程序是在“用最严格的方法管理我国土地”的原则下的创新，确实对征占土地起到了遏制作用，但该程序在实施中也暴露出其繁杂等不足之处。对此，国土资源部下发的《指导意见》已对其不合理之处进行了部分调整。

1. 程序繁琐

(1) 公告程序含糊。一是征地公告和征地补偿公告是采用报纸、杂志、广播、电视，还是张贴告示，没有明确规定；二是公告发出之后，还需不需要签订征地协议不明确；三是公告所需费用由谁支付，是从征地补偿费中支付，还是从管理费中支付，都没有予以明确规定；四是公告补偿和实际补偿不一致如何解决；五是公告后，当事人拒不到指定地点登记怎么办？另外，有的地方政府不公告，担心群众闹事，但不公告又违反法定程序，感到

难以掌握。

(2) 征地报批、实施程序不尽合理。第一，在编制征地方案时，在“方案”表上设有征地补偿应有的产值、标准、总价等指标，并需征求被征地村、组意见，且把所有补偿和安置的情况作为批准项目用地的重要内容；另一方面又把与被征地单位和农民商定土地补偿、安置事项排在“征地方案”批准公告后的一个实施环节（征地公告期内由集体组织和农民凭有关权证到指定机关登记，征地机关据此编制征地补偿、安置方案再公告），这样规定，不尽合理。第二，为了体现征地的强制性，编制征地方案时，虽然“方案”表上设有征求“被征地村、组意见”栏，但对有无签署村、组意见不作为批准项目建设用地的必要条件。同时，以往国家建设需要征用集体土地时，规定需由建设用地单位或组织征地机构与被征地单位签订《征地协议》，并作为依法批准用地的要件，现行法律法规却不明确，与被征地村、组既无“意见”，又无《协议》，真正发生“讼事”，缺乏依据。第三，“两公告一登记”的批后实施程序在具体操作时有难度。法律规定在征地方案批准后开始制定补偿安置方案，由于征地补偿标准测算的不合理，被征地农民对于补偿费用有异议，“两公告”和“一登记”的程序无法进行下去，需要时间去与农民谈补偿问题，反而延长了供地时间，不利于经济建设，造成政府、农民以及建设单位不满。第四，“两公告”的主要内容接近，分开公告，增加不必要的办公程序，特别是以政府名义公告时，要市政府批准，公文运转时间加长。第五，基层土地行政主管部门登记时，如果农民没有见到公告，或者对补偿标准不满意，或者外出等原因，不办理登记，而又不可能因为未登记就取消其相应权益，同时登记的主体是个体农民，基层土地行政主管部门难以承受登记的工作量和相关费用。另外登记的内容也不明确，没有涉及使用权登记，相关权益无法保障，特别是经营承包权的有关权益问

题,需要进一步明确;当有关补偿标准符合要求时,对于个别“钉子户”没有具体的强制手段。此外目前用协议形式取代登记,合并两个公告现象也十分普遍。

2. 报件复杂

建设用地报件是农地转用、土地征收、土地出让等工作中必需的材料。包括规划、转用、征地、供地、地籍等有关报件。这些报件,有的是法规规定的,有的是政策规定的,有的是国土资源部要求的,有的则是各省(市)另外补充的。但对于县市一级和用地单位来讲“一个也不能少,个个都很重要”。

(1) 报件的内容复杂。一是既有文字与表格,又有数据与图纸,还有各种证书;二是要求多、要求高、要求细;三是方案过细,表格过多。

(2) 报件的数据复杂。在报件中,有各种各样的数据,数字多、符号多、计量单位多。有专家估计,现在报一宗地的数据比过去报一宗地多好几倍。

(3) 报件的图纸复杂。一是不同的图纸、面积不一样的图纸,一般分属不同的部门,使用起来非常不便,除收费不统一外,不少地方没有出图的能力。二是所需的图纸太多。一项批次用地,常需要土地利用现状图、土地利用总体规划图、土地开发复垦整理现状图、土地开发复垦整理规划图等图纸。三是所需图纸太大。

3. 资料重复

(1) 需要的套数多。据统计,上报国务院审批的,一般要10套左右;上报省政府审批的,一般也要6~8套;上报州(地市)政府审批的,一般至少要5套以上。

(2) 每套的份数多、页数多。根据国土资源部的调查显示,上报的资料每套最少的为13份17页,最多是74份182页。

(3) 部分资料前后重复。一是农用地转用方案与补充耕地方

案的部分内容重复；二是建设用地申请表和建设用地呈报说明书的部分内容重复；三是预审的资料和正式报批的资料重复；四是土地利用现状图和土地利用总体规划图重复；五是土地开发复垦整理现状图与土地开发复垦整理规划图重复。此外，“四方案一说明”书中的几个申请也有些重复。

4. 耗时过长

从国土资源部调查的 11 宗地看，时间一般在 2~7 个月，这与原土地政策法规 1~2 个月及个别特殊用地甚至在一个星期或一两天就办完的要求相比较，显然是长了一些。据有关人士分析，严格按此程序执行，一个项目从报批到取得土地，如果顺利的话，可能也会在 10 个月以上。在这方面比较突出的是以下几个方面的问题：

(1) 批次用地审批的时间过长。一是前期准备工作包括村组谈判。二是一宗地一般要 20~30 份以上材料，这些文字资料、表格图纸，从打印、出图、测量到签字、盖章，要耗费至少两个月以上。三是从报件送办公室审查开始，其间还要经过用地、规划、地籍、监察等处室一一审查，这样审查来审查去，时间就变得很漫长了。

(2) 相关部门的审查时间过长。与原法相比，新的审查内容增加好多项，如银行资金证明、地质灾害评估，加上过去的城市规划许可证、林地许可证以及环境、消防、水利等部门的审查意见，差不多有十多项，最少的也有五六项。这么多的部门，时间不可能不长，其中，地质灾害评估和城市规划许可，都很耗费时间。

(3) 申请的时间太长。根据规定，预申请、农地转用申请、建设用地申请等要由县市人民政府向上级部门提出。表面上看是由县市人民政府草拟，实际上是由当地的土地行政主管部门具体操作。由于要政府行文，操作起来十分困难，经过的层次多、涉

及的领导多，到底何时正式行文，往往无法预料，既花时间，又花精力。

5. 工作量大

加班加点，来回奔波，是当前征地工作的一个很普遍的问题。原因是批一宗地往往有大量的工作要去完成。工作量大，主要体现在以下几个方面：

(1) 完成报件的工作量大。根据规定，征收土地，一般报件要在 27 份以上，包括预审申请、预审报告、农地转用方案、征地方案等等。每份报件又都不一样，有着完全不同的内容，工作量可想而知。

(2) 数据的计算工作量大。数据多、数据细、符号多、计量单位多是新用地的一个突出特点。这些数据都很复杂，特别是市制转换公制以及勘测、评估等计算工作都要花费不少精力，耗去大量的人力物力。

(3) 行文盖章签字工作量大。一是要获得行文需要做大量的工作。特别申请、农地转用申请、征地申请、验收申请等工作量特别大。二是盖章工作量大。三是签字工作量大。一宗地从立项、申请到正式报批，要经过很多人签字。

(4) 报送工作量大。一个县（市）要报批一宗地或一个批次，要将农地转用资料或建设用地资料，层层报送，直至有批准权的机关。这期间，还有返工重来的，或是工作不到位的，都会再次报送和重复报送。另外，为了早日拿到批件，有的还须亲自分别报送到有关的处长、主任、股长手中，否则，报送无效。

(5) 相关部门报批及签署意见工作量也很大。据统计，少的要涉及四五个部门，多的要涉及 10 个以上。

6. 成本太高

(1) 资料费用大。资料费包括打印费、出图费与复印费。如赤壁市 1999 年第一次批次用地，共报资料 25 套，每套 182 页，

其中图纸 41 份，共花费打印费 1 810 元，出图费 2 000 元，复印费 7 000 元。这里尚不包括返工费用、差错费用、不合格费用在内。据测算，减少一个图纸，每年每省可减少几十万元乃至上百万元，每年全国可减少几百万元乃至上千万元，减少一个印章，每年每省及全国不知要减少多少费用。

(2) 征地补偿费增大。一是征地补偿费由原来的 3~6 倍变成 6~10 倍；二是安置补助费由原来的 2~3 倍变成 4~6 倍。

(六) 征地过程中行政权的滥用，权力与权利不均衡的状况，导致了国家、用地人及被征地人之间的利益冲突

在征地过程中，征地权的滥用比比皆是，最典型的表现是超“公共利益”滥征土地，这已成为土地开发商牟取暴利的武器。《土地管理法》规定，征地是政府代表国家的行为，但有些地方政府无视《土地管理法》的强行性规定，滥用职权、越权批地、欺下瞒上、批多报少、化整为零，以达到多批多占的目的。这种地方政府行为商业化的结果，致使大量的耕地流失，农民利益受损。

一些地方政府只注重当前的经济发展和政绩，在资金短缺的情况下首先想到的是压低补偿标准，牺牲农民利益保建设。把本来应由政府考虑的“公共利益”变为单一地牺牲农民长远生存生活的根本利益。在利益的驱动和监督乏力的情况下，权力的滥用和扩张更加强烈。

我国征地制度脱胎于计划经济时代，仍带有计划经济的浓重色彩，法律对政府机关行政权力的关注远远超出了被征地者的权利，权利与权力之间处于极度不平等和不平衡状态，被征地者没有针对非“公共利益”的征地提出申诉、复议的权利，被征地者没有对征地程序进行有效监督的权利。《土地管理实施条例》第二十五条规定：“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，由批准征收土地的人民政府裁决。”由于

征地的审批权在省级以上人民政府,按照这一规定,很多征地纠纷均需由省级人民政府或国务院来裁决,且不说省和国务院目前没有设立征地仲裁机构,即使设立,也不可能解决各地存在的诸多争议,再则,也极易造成农民越级上访。因此,如何解决仲裁问题,在哪里仲裁,如何仲裁,成为迫切需要解决的问题。

六、产生问题的主要原因

我国现行的征地制度从理论上、法律上、实际操作上都不完善。如农村集体土地产权问题,如何将集体土地的流转纳入到统一规范的土地市场问题,农民失地后的生存权、发展权问题,公共利益中农民利益的地位等方面都存在不完善之处。存在以上种种问题,原因很多,总的看法是既有政策法规本身的问题,又有操作问题,也有人们对新法规的接受与认可问题,另外还有其他方面的问题。具体原因有以下几个方面:

(一) 征地权行使的“软约束”

我国现行征地制度形成于计划经济时代,从20世纪50年代沿用至今,尽管其间做了一些调整,但是没有从根本上触动征地制度本身,尤其是现行征地制度在征地范围、征地目的等方面的界定存在着诸多的弊端和矛盾。随着市场经济体制改革的深入,对包括土地产权在内的财产权的保护已经日益成为人们关注的话题,现行征地制度已经很不适应整个经济体制的改革进程,清晰地界定征地的“公共利益”的含义,划定征地范围已成为迫在眉睫的任务;另一方面,自改革开放以来,我国投资主体多元化格局已经形成,单一国家投资的建设项目越来越少,越来越多的领域引入了非国有投资,甚至在一些传统的非赢利性的纯公益性质的领域,如城市基础设施、高速公路、机场建设、经济适用房(微利房)建设、公共娱乐设施等也开始引入非国有资金,传统的“公共利益”含义的界定变得模糊起来,非赢利、“公共利益”性质的征地行为和赢利性质、“私人利益”性质的征地行为混杂在一起,从而提高了清晰界定

“公益利益”含义、划分征地范围的难度。所有的建设项目却沿用国家建设征地的做法,容易形成大量非国家建设项目享有国家征地的权力,造成大量土地闲置浪费,不利于控制建设用地规模和保护耕地,也不利于保护农民利益。

任何财产在特殊情况下都可能被征,比如战争期间,个人的财产所有权从来就不是完整的,但是惟有土地是较少的在和平时期常被征的财产之一,其他财产的被征也是往往伴随征地进行的,正因如此,征地权只有符合公共目的才能为法律和社会接受,征地权不能滥用。土地征收权是一种具体的行政征收权,是一种社会公共权利。土地征收权是《宪法》特别授予政府的一项权力,是对私有财产权最严厉的制约,被称为一种最高统治权的体现,征收这种财产的权利不以被征地者的意志为转移。土地征收的合法性在其为公共利益服务用地需要,土地征收的公共目的性使土地征收权合法并得以成立,成为评判一项具体土地征收权是否合法形式的惟一标准,也是被征收者抗诉土地征收行使的依据,法律要保障政府对土地征收的权力行使以满足社会公共利益的需要,也要保障个人与政府、财产权与行政权力关系保持平衡,以防止政府滥用权力侵犯被征收者利益或者被征收者过度行使权力损害公共利益。但在我国,地方各级政府既是国有土地和集体土地的宏观管理者,又是国有土地所有权的实际行使者。管理者和所有者职能的重叠,使地方政府具有了政治利益最大化和经济利益最大化的双重目标,而这种目标在短期内又体现出相互促进的特制,从而使地方政府的权力寻租成为必然。

征地权是属于政府的特权,征地严格限制在公共利益需要范围,不允许滥用征地权。为了保证这一点,各国征地权的行使都有详细的限定,并严格以土地用途是否为公共用途或者具有公共利益作为判定征地是否合法的依据。在我国,征地权的法律规定主要来自《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国土地管理

法》和《中华人民共和国城市房地产管理法》。我国现行法律关于土地征收的“公共利益”用途方面的规定相互矛盾，对“公共目的”限定不足，从而导致征地权的滥用。

1. 宪法

修订前的《中华人民共和国宪法》第十条规定：“城市土地属于国家所有”，而第十条第二款则规定：“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”，这就引发了一个矛盾：农村集体土地转换为城市土地，按照《中华人民共和国宪法》第十条规定，其所有权应该归为国有，然而，根据第二条第二款的规定，征地权的行使只有在符合公共利益的前提下才是合法的；如果这种从农地向市地的转换并不具有公共利益性质，如征地目的是高尔夫球场、房地产开发等纯属赢利性质的用途，这种征地权的行使应属于滥用。这就陷入了两难境地：不符合公共利益的农地向市地的转换，若不征为国有不符合《宪法》第十条规定，征为国有又不符合第十条第二款的规定！

2. 土地管理法

1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》第一条第四款规定：“国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征收”，可见是否符合公共利益是征地权行使的依据。但是《中华人民共和国土地管理法》第四十三条同时规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地，但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”显然，除了乡镇企业、村民住宅、乡（镇）村公共设施和公益事业用地以外，任何单位和个人需要土地的时候，必须要将农村集体土地先征为国有，包括农村集体土地转换为国有用地，这就意味着即便这种用途转换不符合公共利益，也必须先征为国有，这显然违反了《中华人民共和国土地管理法》第一条第四款，可见同一部法律前后条款显然相互矛盾。

3. 城市房地产管理法

1995年1月1日开始施行的《中华人民共和国城市房地产管理法》第八条规定：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该国有土地的使用权方可有偿出让”，第二十二条则规定：“土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该土地交给其使用，或者将土地使用权无偿交给土地使用者使用的行为。”划拨土地使用权即指划拨国有土地使用权。这就限制了农村集体土地的用途，被排除在房地产开发用地以外，而农村土地要转换成房地产开发用地，不论是否符合公共利益，均须征为国有。可见这两项条款违反了《中华人民共和国宪法》第十条规定。

从以上各种规定的出发点来看，对征地国家使用的限定，被看作是土地以“公共目的”使用的惟一解释。我国的征地制度同样坚持了这一原则。但在征地的实际使用中，却出现了征地不仅可以用于国家建设用地，同时还可用于企（事）业单位建设用地。可见，我国征地的使用原则与实际情况并不一致，这直接导致征地权的滥用，更引发了深层次的矛盾。

该现象反映了对征地依据的模糊认识，也与我国计划经济体制下供地模式单一不无关系。在计划经济体制下，我国不存在土地使用权市场，更不存在土地所有权市场，企（事）业单位用地只能通过征地的划拨为主要途径。进入社会主义市场经济体制之后，土地使用权市场已在不同层次上发展起来，企（事）业单位用地完全可以到这个市场去获取土地。但是征地制度却没有做相应调整，致使征地成为土地使用权市场的一种供地方式。在这种体制下，农村土地使用权市场由于国家土地使用权市场的存在而无法起步，而国家土地使用权市场因其巨大的市场需求而造成对土地被征的巨大压力。为了向建设用地市场供地，国家不得不再使用这一强制措施——征地权，致使耕地保护在这种“强制

力”的作用下受到威胁。

(二) 征地补偿安置的“非市场取向”

土地补偿依据不合理，是“征地难”的直接原因。随着城市经济体制的改革，特别是企业用工制度的改革，采取农民转户口进城和适当经济补偿的安置补偿方式不符合社会主义市场经济的要求。国际上通行的做法是依据土地市场价格进行补偿，被征地的人员在获得公平的货币补偿后自谋生计。

近年来，基层土地行政主管部门一再抱怨“征地难”，难的突出问题是农民抱怨征地补偿过低。在征地补偿中，补偿标准偏低是一种普遍现象，标准偏低有以下三种情况：

1. 客观偏低

由于征地补偿标准确定办法形成于1986年，当时的宏观经济政策、经济形势以及征地实际情况等都使征地补偿费用标准具有一定的局限性，特别是在时段上和地域上缺乏动态性。另外，在制定费用标准时考虑的影响因素及计算参数单一，使标准失去了一定的弹性。

2. 主观偏低

一些地方在制定补偿标准时，过多地考虑了国家利益或者是用地单位的实际情况，将补偿标准尽量压低以至损害集体和农民的利益。

3. 相对偏低

这里指的主要是相对于农民的满足心理。现行的补偿标准并不完全从土地的价值角度考虑，没有充分考虑对农民承包权、经营权的补偿，对住房、附着物、青苗的补偿，不符合市场经济和价值规律。这种较低的补偿不仅难以解决农民的长远生计，而且征地与供地的差价相距较大，特别是在城乡结合部，土地用途的变化带来土地价值的巨大变化，造成征地补偿与征地后出让的土地收益悬殊较大，让农民在心理上也无法接受。在有些地方一方

而农民已意识到土地的增值潜力，另一方面农民的市场观念加强，还有农民失去土地的后患意识以及其他一些不平衡因素，都使得补偿标准相对于农民要求显得有些偏低。

近几年随着城市化进程加快，需占用大量土地，政府成为城市建设的投资主体，为减轻投资压力，在实际征地中，征地补偿标准由政府定价，与实际种植作物的补偿有很大差距。由于行政干预，土地补偿往往低于法定标准。在征地补偿过程中，土地补偿不依法、不足额等问题常常存在，损害了农民的合法权益，影响了农村的稳定。

从流转土地需求者的角度看，征地所付补偿费用仅仅是对农地所有者的基本生活的经济补偿，并非依照地租、地价、供求关系等市场经济规律来确定土地价格。因而，征地补偿费用远低于使用城市内部存量土地拆迁、改造等费用，土地需求者显然会从自身利益出发选择农地以降低成本；而且，征地补偿费与出让金差距悬殊，不仅成为房地产投机的诱饵，而且成为地方政府为当地经济利益而置农地保护于不顾，盲目推动农地向建设用地流转的原因。

对补偿标准引发的另一个思考是，这种补偿是否体现了土地所有权价格。正如前面讨论过的一样，征地是土地所有权的转换。对所有权丧失的补偿依据应是土地所有权价格，按马克思土地价格理论，土地所有权价格应是资本化的地租。我们不否认目前的补偿费依据是一种地租形态，但它不是完全的地租。

（三）政策法规本身不完善

1998年《土地管理法》修订颁布后，国家先后制定了《土地管理法实施条例》、《建设用地审查报批办法》、《报国务院批准的建设用地的审查报批办法》、《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》等政策法规。但关于“征地问题规定”不系统、太分散、不准确或相互冲突，影响了征地工作的顺利进行：一是用地

范围太大，不明确，比较含糊，例如新《土地管理法》第四十三条；二是拟定方案的主体前后不一，如《土地管理法实施条例》第二十条与《建设用地审查报批办法》第七条；三是非本乡、本村、本组的农民个人建房如何使用土地不明确；四是批次用地限额是多少，没有法规界定；五是征地补偿费和安置补助的办法太单一；六是供地中租赁程序与条件，入股条件与渠道没有具体规定；七是怎样踏勘与如何收分成费没有规定；八是如何公告与怎样支付公告费没有规定；九是如何计算产值没有计算标准。

(四) 集体土地产权制度不健全，改革建设相对滞后

征地制度改革是和产权制度联系在一起的。土地产权制度是土地基本制度，属于上层建筑。目前集体土地归全体农民集体所有，但集体土地所有权是不完整的所有权，农民所享有的土地产权也是不完整、不充分的。在许多市场经济发达国家，农民享有的土地产权是比较完整的，只要不改变用途，农民可以任意处分所拥有的土地产权，而不受政府的干预，但发展权属于国家，土地实行用途管制，只要符合规划，可以租赁买卖。我国农村集体到底拥有什么权利，对农村集体土地应该如何合理补偿，是完全补偿、不完全补偿还是相当补偿，这些都是由产权制度决定的。相对城镇国有土地的产权制度，集体土地产权主体是否明确，权利如何设置，是科学合理地确定征地补偿费用标准的关键。可以说，征地制度改革必然要触及到土地产权制度，土地产权制度决定征地制度。

农民集体土地产权制度主要缺陷表现在：一是集体所有制内涵不明确。农地集体所有制的本质为“共同所有制”，这意味着土地被赋予给一个明确的社区所有。社区成员对于社区土地的权利及义务是由其“身份”所决定的，农村社区的每一个成员都平等地拥有一份土地权利，非社区成员不具备拥有社区土地的权利。但社区中的个人对集体行动不具有排他性的权利，社区成员

所拥有的权利不能按份分割，即作为农村集体经济成员的农民，并不拥有按份分割农地所有权的权利。这种“共同所有制”内涵包括农村集体拥有国家制度安排的无偿所有权，每个农民拥有一份平等的土地使用权，即在实行家庭承包制的条件下，每个农民拥有一份平等的土地承包权和承包期内有承包权衍生的其他权利，当农村社区集体经济的土地被国家征收时，集体获得土地资本投入补偿和部分土地资源价值补偿，农民获得丧失土地承包权以及所带来的相关损失补偿。但在现实中，由于对集体所有制的内涵并不明确，造成征地补偿的对象和依据不明确、不充分。二是集体土地所有者代表不明确，乡镇政府、村委会往往成为土地所有者代表，决定着集体土地被征事务。目前在不少地区，集体土地所有权含糊，乡（镇）、村民委员会、村民小组三级主体不明，在征地实施中，乡（镇）往往替代集体其他经济组织，“越位”行使所有人的权利，在补偿实施中暗箱操作，这也是引发一些地区农民上访的一个原因。三是集体土地产权和农民个人财产权的内涵不清，土地产权的权能不明确，农民集体和个人的应有权益没有得到保障。目前，在法律上，集体土地产权，农民个人财产权应包括哪些内容，哪些项目不应行使征地权，在剥夺农民发展权时，集体土地产权、农民个人财产权应如何在经济上得到体现等问题没有得到很好的解决。因此，地方政府在建设项目上马时，首先考虑的是是否对地方经济发展有利，工程投资不够，考虑到农民和农村经济组织的经济利益少，在总投资不足的情况下往往人为地压低征地补偿标准，被征地农民维护自己的经济权益却无法可依。四是被征地农村集体经济组织对征地补偿费的管理能力很弱。按照《土地管理法》的规定，农村集体土地所有权的主体是村集体经济组织、村民委员会或村内集体经济组织、村民小组，自农村双层经营体制确立后，家庭经营层次日益扩大，而大多数农村集体组织职能分解，人员的管理素质较低，

对征地补偿费的监督管理能力大大弱化，如何把征地补偿费经营管理好，缺乏有效的办法，加之一些村组财务管理不善，没有实行村务公开，征地补偿费在支出上的随意性较大，各种违纪现象不可避免。

集体土地产权制度的建设是目前存在的薄弱环节。集体土地产权主体是否明确、权利如何设置是科学合理地确定征地补偿费用标准的关键。土地所有权是财产权，过去征地只是从被征地农民的生产和生活水平不降低考虑，而没有从资产的角度考虑，因征地行为发生而使农民失去赖以长期生存的财产，特别是当国家和集体利益发生矛盾时，集体土地所有权往往难以得到合理保护。

(五) 征地机制不完善，带有明显的计划经济色彩

我国征地制度形成于计划经济时期，难以适应社会主义市场经济发展的要求。现行的征地制度中，征地补偿的各项费种的设立、补偿标准的确定及分配对象和使用权限的规定都带有浓重的计划经济色彩，尤其是征地补偿费的计算，仍然沿用计划经济体制下的计算模式，现行的征地制度对征地目的公益性、征地补偿安置费用标准的合理性、征地补偿安置费用分配与使用的规范性、安置途径的可行性等重要问题环节，缺乏适应市场经济体制的调节机制和必要的社会监督机制。征地仍然游离于市场之外，于是政府可以以“计划经济的低价”征地而以“市场经济的高价”出让，从中牟利，以地生财，这也是地方政府为什么热衷于批地、征地，造成建设用地供应过量的原因。

1. 现行的征地制度与市场经济体制不相适应

当前的征地制度仍是沿用过去计划经济体制下实施的征地办法，很难适应当前投资主体多元化，经济利益不一的市场经济体制。这表现在征地补偿费的测算办法偏离市场经济规律，以及单一的安置办法难以适应就业市场两个方面。

2. 征地制度与供地制度之间产生了巨大利益空间

当前，城镇国有土地采取市场配置方法，有偿出让，土地价格较高，而征地补偿费用较低，政府能获得较多的土地收益。在利益的驱动下，地方政府往往采取压低对农民补偿的办法，降低征地成本，并尽量多征地，低进高出，“以地生财”。一些地方搞城市建设，筹集资金，主要是打土地的主意，土地出让收益已占一些城市财政收入的60%。

3. 与征地制度有关的其他制度尚不完善

一是少花钱多办事的项目投资方式不利于保护农民利益；二是科目繁多的税费不利于调节各方利益关系；三是以经济指标为主的政绩考核不利调动各级干部保护农民权益和保护耕地的积极性；四是政府既是土地管理者又是用地者、供地者，不利于国土资源管理部门有效发挥监督和执法的职能。

(六) 土地管理体制不完善

1. 土地管理寻租行为有所抬头

执行部门制定政策是当前寻租的突出问题。征地审批中的寻租行为是土地管理中一个比较突出的问题。由于新的土地政策法规正处于转折、适应期，个别管理者便趁虚寻租。征地涉及的部门多，牵涉的人员多，审查的多，讨论的多，签的字多，盖的章多，这些都是寻租的“生息地”，可谓“人人参与，个个把关，处处设卡，页页有章”，令办事的人苦不堪言。不但耗时费力，而且，成本也将扶摇直上。

2. 会审制度走形

会审制度原本是为了增强透明度，提高廉洁性，但在实际操作中由于种种原因，如今是“会审会审，全局都审。”一是参与的部门太多，除机关党委、人事、宣教等部门外，其他如办公室、耕保处、规划处、用地处、地籍处、计财处、监察处、法规处等都参加会审，远远超出了国土资源部1998年9月29日发布

的《各类用地报批会审办法》第二条规定的范围。二是参加的人员多。办事员、科长、处长、局长、厅长等都是会审的组成人员，这中间办事的人少，审批的人多。三是会审的层次太多。局务会要会审，处务会也要会审，规划处要会审，用地处也要会审，甚至监察处也履行会审程序；省里要会审，地市州要会审，县里也要会审。真是级级会审，处处参加，层次太多，没有必要。四是会审范围不清楚。什么类型的用地要会审，多大的用地面积才会审，没有规定。五是会审的次数太死。六是会审的时间不一致。七是会审前的运作时间太长。按规定，先交办公室，再由办公室分送用地、规划、地籍、监察等部门，这些部门都要审查资料、签字盖章，然后交回办公室，最后才提交会审会讨论。这中间如果处长不在、科长有事或领导出差或有不同意见，那么，不但预会审有待时日，即使正式会审也将旷日持久。

3. 学习宣传新土地政策法规力度不够

与旧的土地政策法规相比，新的土地政策法规有很多改变，如农地转用政策、占补平衡政策、批次用地报批政策、公告制度、会审制度、验收制度等。这些政策制度，不少直接从事建设用地报批工作的干部并不熟悉，有的甚至连最基本的概念与内容都搞不清楚。尽管对新土地政策法规做了不少宣传工作，但时至今日，对土地系统以外的大多数人来说，他们并未真正了解和认识这些新的土地政策法规。据随机抽样调查，除一般群众外，即使是机关干部、企业老板对新土地政策法规也知之甚少。

七、新时期我国征地制度改革的新动向

根据2004年3月14日第十届全国人大二次会议通过的《宪法》修正案第二十条关于“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者征用并给予补偿”的规定，2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议决定对《土地管理法》再次进行了修改，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。”并对其他相应条款中的“征用”改为“征收”。

在党中央、国务院的部署之下，自2003年各地区全面清理各类开发区，认真开展土地市场整顿工作。在清理整顿的过程中发现因征地而乱占滥用耕地使农民失去土地、地方政府为了自身利益不严格按照规章办事，任意压低补偿安置标准和拖欠、截留、挪用农民征地补偿费的现象十分严重。在2004年土地市场治理整顿中，全国清理出拖欠、截留、挪用农民征地补偿费高达147.7亿元。针对此，国务院颁发了《国务院关于深化改革土地管理的决定》国发〔2004〕28号（以下简称《决定》），将完善征地补偿和安置制度作为此次土地管理的重点工作之一。《决定》指出目前我国要从征地补偿办法、妥善安置被征地农民、健全征地程序和加强对征地实施过程监管等四个方面深化征地制度改革。为了贯彻落实《决定》的精神，国土资源部在总结了“征地制度改革研究”项目组在试验城市的成功经验的基础上，先后制订颁发了《土地利用年度计划管理办法》、《关于完善农用地转用和土地征收审查报批工作的意见》、《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》和《工业项目建设用地的控制指标（试行）》等文件，进一步完善、补充了我国新时期征地制度改革的内容，其主要内容如下：

（一）征地补偿标准不再局限于农业年产值，而同时考虑被征地区的社会经济状况

1. 以保证被征地后农民的生活水平不降低作为制定补偿标准的最终目标

我国现行《土地管理法》有关征地补偿的规定是以最高补偿标准的形式出现的，其特点一是规定了单项补偿标准的最高上限，如“土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的6~10倍；安置补助费，为该耕地被征收前三年平均年产值的4~6

倍，最高不得超过 15 倍”；二是规定了综合补偿标准的最高上限，如“如果按照这个标准仍不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省级人民政府批准，可以增加安置补助费，但两费总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的 30 倍”。随着社会的发展，生活水平的提高，即使按照最高标准给予补偿，但农民的生活水平降低的事例仍然时有发生。针对此，《决定》中补充规定：“土地补偿费和安置补助费合计按 30 倍计算，尚不足使被征地农民保持原有生活水平的，由当地人民政府统筹安排，从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。”这是不同于以往征地补偿的最大区别之处。从这可以看出：国家将在以后的征地中更加关注被征地后农民的生活水平如何，而不是该用何种标准对农民进行补偿。

2. 综合考虑多种因素制定最低统一年产值标准作为补偿基数

以往在制定耕地补偿时只是单一性的考虑了被征地的原用途，以其前三年的年均产值作为补偿基数，而未考虑被征地的其他情况，由此造成各地甚至同一个地区出现多个补偿标准的混乱局面，给征地造成不少的麻烦。根据试验城市的经验，《决定》中就提出了：“省级国土资源部门会同有关部门制定省域内各县（市）耕地的最低统一年产值标准，报省级人民政府批准后公布执行。”并且在制定统一年产值标准时可考虑被征耕地的类型、质量、农民对土地的投入、农产品价格、农用地等级等因素。由此补充了以往法律中的不足之处，形成各地征地补偿的统一标准。

3. 在有条件的地区尝试以区片综合地价替代最低统一年产值作为补偿标准

《决定》中同时还提出了在有条件的地区应考虑地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素后制定各县

(市)征地区片综合地价,报省级人民政府批准后公布执行,实行征地补偿。从中可以看出我国征地补偿正在开始向一种类似于“市场地价”的方向过渡。

除此之外,在《决定》中还指出了“土地补偿费主要用于被征地农户”的原则,使“土地补偿费在农村集体经济组织内部合理分配”,当“土地被全部征收,同时农村集体经济组织撤销建制的,土地补偿费应全部用于被征地农民生产生活安置”。由此具体确定了土地补偿费的分配要以被征地农户为主。

(二)安置途径认真对待被征地农民的发展权

较之以往的征地安置产生的结果,《决定》强调“县级以上人民政府应当制定具体办法,使被征地农民的长远生计有保障”,可见,目前在征地安置上,国家将以尊重失地农民的发展权,保证其长远生计作为主要的目标。

在长期的征地安置中,由于货币安置简单易行、便于操作而成为大多数地区征地后安置的主要途径之一。但是,应该看到的是,货币安置后的隐患较多,它不但不利于被征地农民长远的发展,还对当地的社会稳定不利,同时还有可能滋生腐败。因此,《决定》提倡各地根据具体情况,妥善安置被征地农民。

在国土资源部下发的《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》中指出,用地单位在同等条件下应优先吸收被征地农民就业,使他们的长远生计得到一定程度的保障。该指导意见明确规定,对被征地农民视不同情况,分别实行农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置,从而大大拓宽了安置途径。具体做法如下:

征收城市规划区外的农民集体土地,应当通过利用农村集体机动地、承包农户自愿交回的承包地、承包地流转和土地开发整理新增加的耕地等,首先使被征地农民有必要的耕作土地,继续从事农业生产。

在城市规划区内，当地人民政府应将因征地而导致无地的农民，纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度。此外，有关地方政府还应积极创造条件，向被征地农民提供免费的劳动技能培训，安排相应的工作岗位。在同等条件下，用地单位应优先吸收被征地农民就业。

对有长期稳定收益的项目用地，在被征地集体经济组织和农户自愿的前提下，可以以征地补偿安置费用入股，或以批准的建设用地土地使用权入股。

本地区确实无法为因征地而导致无地的农民提供基本生产生活条件的，在充分征求被征地农村集体经济组织和农户意见的前提下，可由政府统一组织，实行异地移民安置。

（三）征地程序强调保护被征地农民的知情权

征地是一种强制性的行政行为。在我国长期的征地中，行政主体要求被征地农民毫无保留的一切遵照行政指令办事，致使在征地中政府和被征地农户间的信息极其不对称，即使是在征地制度改革中实行了“两公告一登记”的制度，农民集体和农民作为被征土地的所有权人和使用权人的权益依然得不到保证。因此《决定》加强了对征地依法报批前的管理。根据《决定》的精神，《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》指出在征地依法报批前按“告知——确定”（听证）的程序进行，以保护被征地农村集体经济组织和农户的知情权。具体做法是在征地报批前首先将拟征土地的用途、位置、补偿标准、安置途径等以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户；其次对拟征土地现状的调查结果须经被征地农村集体经济组织和农户确定；确实有必要的，当事人申请听证的，应按照《国土资源听证规定》规定的程序和有关要求组织听证。由此，使被征地农民在征地的前期就参与到征地中，及时了解征地的信息和运作情况。在此次改革中，国家开始重视了作为征地另一主体——农民集体和农民的参与权和知

情权。

(四) 在实施中加强对征地实施过程监管

在征地实施中,《决定》中指出对依法批准征收的土地,除涉及国家保密规定等特殊情况下,国土资源部和省级国土资源部门应通过媒体向社会公示征地批准事项。征地补偿安置方案经批准后,应按法律规定的时限向被征地农村集体经济组织拨付征地补偿安置费用。当地国土资源部门应配合农业、民政等部门对被征地集体经济组织内部征地补偿安置费用的分配和使用情况进行监督。同时,各级国土资源部门要对依法征地批后实施监督检查。这样一来,在征地的实施过程中,一是加强了社会对其的监督,二是加入其他相关部门配合征地补偿安置的实行,保证了实施过程的透明化。

无论是国务院下发的《决定》,还是国土资源部配合《决定》的执行而颁发的各种文件,无疑都可以看作是我国征地制度改革的又一新起点,对以后各地的征地工作将起到指导的作用。但同时也应看到,此次改革只是对以往征地制度的一个补充,对一些有争议的和不便于操作的问题还是没有解决,如依然没有具体界定我国“公共利益”的范围,而土地所有权的价格也依旧没有得以体现,被征地农民的生活水平不降低如何衡量等等。同时由于没有对一些新的观念加以解释,而会导致基层工作者在具体操作时感到困惑,如什么是最低统一年产值,在进行了土地分等定级和没有进行的地区该如何确定?一个区片是确定一个综合地价还是可以确定几个等等。这些问题如果不解决,征地难的问题还将存在,农民的利益也就很难保证。因此,在我国目前的征地中,还是应该尽快出台适合我国国情的《土地征用法》。

表 11-1

我国各个时期征地制度比较表

时 期	特 点	主要法律、法规
新中国成立初 (1949~1957年)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 征来的土地多为私有 2. 国家建设的范围是指国防工程、厂矿、铁路、交通、水利工程、市政建设以及其他经济、文化建设等 3. 补偿较低, 且以货币为主 4. 征地数量大, 审批权限相对宽松 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1949年12月12日《处理无主土地暂行办法》 2. 1950年6月24日《铁路留用土地办法》 3. 1950年11月12日《城市郊区改革条例》 4. 1953年12月5日《国家建设征用土地办法》
农业合作化和人民公社化时期 (1957~1982年)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 农村建立起生产合作社, 土地私有与集体所有共存, 人民公社化后农村土地集体化, 征地范围有所扩大 2. 降低了补偿费的标准, 但注重体现农民的意志, 仍以货币为主 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1958年1月6日《国家建设征用土地办法》(修订办法)
改革开放初期 (1982~1998年)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 计划经济色彩较浓 2. 农村推行家庭联产承包制, 土地所有权和土地使用权相分离 3. 新增加征地移民的安置、管理等内容 4. 征地实行各级限额审批制 5. 补偿费包括土地补偿费、安置补助费和地上补偿费(青苗补偿费、附着物补偿费), 并规定了各自的补偿标准 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1982年国务院颁布了《国家建设征用土地条例》 2. 1986年6月25日通过了第一部《中华人民共和国土地管理法》
第一阶段 (1998~2004年)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上收审批权限, 确立了两级审批制度, 对农用地转为建设用地进行严格管制 2. 提高征地补偿的标准 3. 对征地程序进行了规定, 确立了“两公告一登记”制度 4. 计划经济与市场经济并存 5. 是我国征地制度不断改革的时期 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1998年新修订的《土地管理法》 2. 1999年12月《关于加强征地的管理工作的通知》 3. 2001年11月《关于切实做好征地补偿安置工作的通知》
市场经济建设时期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定最低统一年产值和制订区片综合地价 2. 将以一定比例的国有土地收益用于补偿征地后生活水平降低的农民 3. 保障农民的发展权和知情权 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2004年10月《国务院关于深化改革土地管理的决定》 2. 2004年11月国土资源部和《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》、《关于完善农用地转用和土地征收审查报批工作的意见》

第十二章 国内征地制度改革综述

我国现行征地制度产生于计划经济时期，存在诸多缺陷，已不能适应目前市场经济建设的需要。近年来，在各地征地实施过程中出现了许多问题：一些地方由于征地补偿低，安置不落实，已严重影响了被征地农民的生产和生活，引发群众不断上访。十届人大会议上有代表提出：我国现有失地农民达 2000 万人，形成了一个较大规模的弱势群体。为了解决这一问题，自 20 世纪 90 年代初，就不断有学者研究探讨征地问题，并进行了广泛的调查研究和改革试点。整体说来，各地征地制度改革均以既有利于国家的经济建设发展，又切实维护土地所有者和土地使用者的合法权益为指导思想。征地制度改革主要体现在以下几方面：一为征地补偿标准；二为征地安置模式；三为征地补偿安置费的分配与管理；四为征地程序。其中征地补偿标准的研究是核心。与现行征地制度相比，改革方案综合考虑到多方因素，有了较大革新与完善，使被征地单位与农民的补偿安置更趋合理，为建立和完善适应社会主义市场经济发展要求的新型征地制度做了实践上的探索。

一、征地补偿方面的改革探索

现行《土地管理法》比起 1998 年修改前在补偿标准上有了较大幅度的提高，但是在我国社会经济快速发展以及城乡二元经济格局下，在土地对我国农民还具有社会保障功能且“保障重于生产”的情况下，现行征地补偿标准尚不能保证“使需要安置的农民保持原有生活水平”。各地纷纷对征地补偿进行大胆探索与

尝试，并取得了积极成果。总体说来，各地在征地补偿标准改革探索方面的具体措施有：

(一) 引入市场机制，提高征地补偿安置标准

1. 土地补偿安置标准不再因征地后土地用途的不同而有所不同

一般说来，在目前征地实践中，市政项目或国家重点建设项目的征地，对其补偿安置标准常常有专项规定，补偿标准往往比一般项目要低。同一经济区域，甚至是同一地块，由于用地单位或项目性质不同，征地补偿标准也不同，且征地补偿往往只考虑建设项目与用地单位的需要，忽视被征地者的利益，这对被征地单位和农民来说是不公平的。近年来，许多地方在强调政府统一征地的同时，对被征地单位和农民的补偿也强调要客观公正，不因征地后土地用途的不同而不同。例如，南京市在补偿标准确定上，逐步将市政项目与非市政项目相结合，以切实保护农民利益。起初，南京市考虑到征地的公益性与非公益性用途问题，为了体现按市场标准补偿，把征地项目分为市政项目与非市政项目，规定除国家规定的用于市政的公共项目外，非市政项目的征地补偿安置标准必须高于市政项目，土地补偿费大致高出 25%，劳动力安置费高出 30%。但这样做，由于区分了项目，只有部分农民得到了实惠，在按市政项目征收的部分农民身上并没有体现出政府的维护原则，同时还造成了农民之间补偿标准不一，农民心理失衡。针对探索实践中出现的这些新情况、新问题，南京市对有关政策做了修改，尽量控制使用按市政用地项目政策征地，对部分省以上的重点基础设施项目采取市财政补贴的方式，尽量缩小市政项目与非市政项目在征地补偿方面的差距。

2. 适当放宽土地补偿费、安置补助费等的倍数规定

现行法律法规确定的征地补偿安置标准在各地实施征地过程中遇到的问题较多。以安置补助费标准为例，现行《土地管理

法》对安置补助费的规定为“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4~6倍”，“每亩被征收耕地的安置费，最高不超过被征收前三年平均年产值的15倍”。按照此规定，在经济发达地区的城市市郊，人土比（即区域范围内农业人口数与其所占有耕地面积之比）较高，每亩的安置补助费可能很容易就达到最高限额。这样，征地过程中安置补助费受到封顶倍数的限制，暂且不论这个倍数规定合理与否，一旦单位面积安置补助费达到最高限额，那么农民个人得到的安置补助费就会随着人土比的增大而减少，这显然是不合理的。目前我国很多地方征地改革试点中或在征地实践中，就已放宽了土地补偿费与安置补助费的倍数限制，例如，温州市就将安置补助费最高倍数拟定在20倍，顺德市也早在2000年就将确定的补偿标准上浮了47%。

3. 确定征地补偿、安置费的保底数

在人均耕地较多的地方，往往地段等级越低，经济发展也较落后，当地的农民生活水平相对较低，其主要收入是靠务农。征地补偿标准却往往较低，一旦土地被征后，失地农民同时也就失去了其赖以维持生计的基础。为了确保农民土地被征后生活水平不下降，一些地方在征地改革试点中，确定并适当提高了征地补偿、安置费的保底数，例如，温州市对每亩土地的安置补助费规定为人土比 \times 倍数 \times 年产值，同时又确定了一个保底数，人土比1以下的，以1计算。但从实际情况来看，保底数还是嫌低，于是在征地改革试点中，又适当提高了安置补助费的保底数，规定人土比2以下的，以2计算。

（二）综合考虑多种因素，确定综合年产值，合理确定征地补偿安置标准

科学地确定征地补偿标准，是征地制度改革的核心内容。根据现行《土地管理法》，土地补偿费和安置补助费取决于被征土

地的种植结构和农业产值，而与被征土地所处的区位、区域经济发展状况及区域基础设施条件等没有明显的相关性。很多试点地区在测算征地补偿费时，都突破了法律所规定的测算方法，不同程度地对被征土地所处的区位条件、经济状况、当地农民生活水平等因素进行综合分析，在一定区域范围内（如以乡为单位或以村为单位）确定一个固定的测算标准，而不仅仅考虑被征土地的前三年平均年产值。即使是将农业产值作为因素之一进行分析时，也是对当地当时普遍种植结构条件下平均年产值的综合测算。各地在改革过程中积极探索，综合考虑多方因素，合理制定征地补偿标准，尽量使被征地单位与农民权益不受损或少受损。

南京市在探索科学的土地补偿价格，即在征地补偿费用的计算方面进行了改革，将土地年产值与土地区位价相结合，综合确定土地补偿和农业人口安置价格。按照级差地租原理，将全市按地理位置细分为五个层次：第一个层次为主域范围内，即市核心区域；第二个层次为主域范围外、市区范围内，即中间区域；第三个层次为郊县城镇区域，即外围区域；第四个层次为农村；部分郊县将偏远乡村划为第五个层次。这五个层次均确定了不同的补偿安置费用，适当拉开补偿标准差距，并体现从城市中心向城市外围的递减趋势。由于符合全市的土地实际市场价格水平，因此在实践过程中基本得到了老百姓的认同和接受。概括说来，南京市主要以区位条件和建设项目类型作为征地补偿安置费测算的主要依据，体现出了补偿费用的级差，并且从市政与非市政两类项目不同价格的征地逐步过渡到“土地取得成本基本一致，土地供应方式不尽相同”的层面。

顺德与佛山两地对征地补偿标准的改革，是在提高补偿标准的同时在全市范围内试行统一征地补偿费和安置补助费标准。顺德市政府早在2000年出台的有关规定中就结合市场要求将征地补偿标准提高了47%。市政府同时还规定，这一标准将随物价

部门公布的上一年零售物价变动指数做相应调整。试点开始后，市政府再次在有关文件中明确规定，若因城市建设需要使用已改为居委会的原行政村的土地，征地补偿标准再在原有的基础上上浮 15%；若上浮后仍未达到补偿标准上限，则按上限执行。

佛山征地补偿标准的统一试点建立在对全市土地补偿和安置补助费进行重新测定的基础上。佛山市国土资源局派出专门小组，对市郊各类农田进行了调查和测算，将水田、菜地、旱地、鱼塘四类主要农地的年产值综合起来，测算出平均指数。新的标准大约比以前增长了 36%，很受农民欢迎。并且佛山市还在征地过程中根据实际情况增加了征地补偿类型，主要有工商业用途土地补偿，包括租赁权损失补偿、经营损失补偿、迁移费补偿等；农业用途土地补偿，包括种植业停业、暂停、规模缩小的补偿以及养殖业（渔业）停业、暂停、规模缩小的补偿；残余地分割或损害补偿；其他补偿等。

福州市同样采用综合因素，确定征地补偿标准，主要考虑的征地补偿因素有区位因素、土地利用现状因素、征地用途因素、农业产值因素等。

各地做法不一，但各地的试点实践至少表明一点：原有的法定补偿标准非提高不可，否则，实际工作中政府的征地目的很难顺利实现。各地在改进了征地补偿标准后，有力地推进了征地工作的顺利实施，得到了被征地单位和农民的拥护。

（三）从理论上研究以集体土地所有权的价格为依据确定征地补偿费

征地过程是土地所有权转移的过程，从理论上说，征地补偿费应是被征土地所有权的转移价格，但如何测算尚有待于通过建立符合市场经济要求的征地价格体系进行科学评估、综合衡量确定。目前的情况是，我国对集体土地所有权的补偿缺乏理论依据，现行征地补偿安置费用的计算仍沿袭计划经济体制下的模

式，实际操作中也不尽合理可行。因此，在市场经济条件下如何评估土地所有权的价格，并以此为依据确定征地补偿费，是征地实践中亟须解决的重大问题。目前，许多地区已纷纷开展了这方面的理论研究工作，在征地补偿标准的确定上也在一定程度上反映了被征土地所有权的价格转移。

二、征地安置方式方面的改革探索

在传统计划经济体制下，农村曾一度欢迎征占土地，因为失去土地的农民可以转为非农户口，由用地单位安排就业并承担福利保障。随着社会主义市场经济体制的逐步确立和户籍制度、城市就业和保障体制的改革，原有的劳动力安置办法过于单一、局部失灵，有的由用地单位安置后，随着企业改制，“一进厂就下岗”；有的采取单一的货币安置方式，失地农民很快把安置费花光后，再去找政府。过去的安置办法在实践中已很难行得通，土地征占不再能解决农村人口转移和劳动力的安置问题。

在这种情况下，各地结合本地实际情况，纷纷进行了征地安置途径方面的有益探索，采取多种安置方式，合理安排失地农民生活，并取得了较好的效果，在一定程度上缓解了安置难的问题。

(一) 货币安置与保险安置相结合，着眼于失地农民的长远生计

针对货币安置途径难以解决失地农民长远生计的问题，一些地方结合本地实际情况，在征地工作实践中进行了摸索和创新。将货币安置与保险安置相结合，这是近年各地征地安置中出现的新趋势。具体可分为三种类型：

一是自谋职业与商业保险安置相结合。即在对需要安置的农业人口进行分类的基础上，采用自谋职业和商业保险安置等途径相结合的办法，进行分类安置。这一做法以江苏省苏州市为代表。根据《苏州市征收土地暂行办法》的规定，需要安置的农业

人口将划分为三个年龄段，确定为三种安置对象（被抚养人口、剩余劳动力、保养人员），确定不同的安置补助（或保养）标准。

二是自谋职业与城镇社会统筹保险相结合。即将需要安置的农业人口的养老、就业、医疗纳入城镇居民社会保障体系，实行在城镇社会保障体系下的自谋职业与社会保险相结合的安置模式。上海市和浙江省嘉兴市等地，在这方面进行了成功的探索，征地安置统一由劳动部门负责。上海市将 16~66 周岁的男性和 16~45 周岁的女性劳动力，列为征地劳动力，或安排工作，或发给一次性安置补助费后自谋出路，安置补助费的起点是 1.5 万元，男性超过 35 周岁、女性超过 25 周岁的，每增加一岁增加 1 000 元，3 万元封顶；超过 55 周岁的男性和超过 45 周岁的女性，被列为征地养老人员，给予包括生活费和医疗费在内的养老保障。嘉兴市的做法与上海市相类似，对征地需要安置的农业人口实行户口“农转非”后，通过办理养老保险、保养、给自谋职业者发放自谋职业费和《征地人员手册》（即享受城镇失业人员同等政策）等方式，按需要安置的农业人口初步纳入了城镇居民社会保障体系之中，使失去土地的农民通过上述安置途径获得了基本的生活保障。

三是乡镇企业就业安置与农村养老统筹相结合。江苏省无锡市的做法是：集中使用征地补偿与安置费，积极发展乡镇企业和村办企业，发展壮大集体经济，将因征地而产生的剩余劳动力（男 16~50 周岁、女 16~45 周岁）吸收进入乡镇企业和协办企业就业。与此同时，建立了农村养老统筹制度。农村养老统筹的范围是：各乡镇机关、事业单位和农副工商企业中的小集体人员、大集体人员、劳动力合同制工作人员、超龄长期临时工等均参加养老统筹，种养专业户、工商个体户可自愿参加；农村养老统筹制度按照“国家、集体、个人三者共同负担”和“以支定收、略有节余、留有储备”的原则筹措资金；被征地村民小组耕

地被征后，需撤销村民小组建制的，按征地时该村民小组实有老年村民（男 51 周岁或以上、女 46 周岁或以上）人数支付老年村民养老金，标准为 1.2 万元/人。

实行养老保险的做法，无疑在很大程度上解决了土地被征后的失地农民特别是老年失地农民的长期生活保障问题，对维护社会稳定具有积极意义。不过，它并没有从根本上解决青壮年剩余劳动力的就业安置问题。因此，不少试点地区还在探索多样化安置的方式，试图满足不同农民的不同需求。

（二）留地安置在经济发达地区的城区和城乡结合部被普遍采用

留地安置，即按照规划确定的用途，在被征土地中留出一定比例的土地或非农建设用地指标，给被征地集体经济组织从事土地开发和经营，安置被征地人员。在经济较发达地区和城乡结合部，留地安置已经成为重要的安置途径，受到被征地集体和农民的欢迎。政府在以货币形式支付土地补偿和安置补助费的同时，留地为被征地集体经济组织提供兴办非农产业的基础条件，并通过规定安置留用地的面积比例、规划用途、允许经营的产业用地比例、相关税费的减免等优惠政策，支持集体经济组织从事土地开发和经营。例如，温州采用的安置方式首先是让被征地农民自己选择，有经商能力的农民一般直接选择一次性领取补助费的办法；缺少经商才能或没有其他就业渠道的，则采用留地安置的办法，按征得耕地面积的一定比例安排一定数量的安置用地指标，由政府根据城市规划的指标数，一次性划定地块，给被征地村集体组织搞二三产业经营。许多选择这一方式的村集体用划来的地块兴办宾馆、酒店，或建造标准厂房等，经营效果良好，既壮大了集体经济组织的经济实力，又在一定程度上保障了作为“股东”的农民的利益，还解决了失地农民的就业问题。有的地方将留地安置得来的土地按市场价进行有偿转让，所得收益在一定程

度上补贴了征地补偿标准偏低的不足。

各地留地的范围主要在城市郊区和经济较发达地区，其土地资产特性日益显化，地价较高，因此，在很多地方，留地的价值要远远超出货币补偿。留地比例一般为被征土地面积的 5% ~ 10%，最高可达 15%。对安置留地实行的优惠政策主要包括：允许发展二三产业，出让金按比例返还，有关税费减免等。通过这些优惠政策，使被征地人员从安置留地上获得了比货币安置更多的实惠。

当然，留地安置也存在明显的弊端。主要有：

一是适用范围有限。对于经济较发达地区和城乡结合部较为适合，但对经济较为落后地区和远离城市地区，留地安置难以发挥作用。即使是经济较发达地区，留地所处的地段等条件都很难让农民满意。

二是安置留用地的用途与规划的协调难度较大，不利于城市土地的合理利用。由于征地过程中异地安置难度较大，目前留地安置一般在被征地集体土地范围内进行，因此其用途往往与相关规划发生矛盾，导致在实施过程中，有些被征地村虽然拿到了留地安置的指标，却往往因为项目性质与规划不协调而无法进行开发。

三是权属交叉，交易频繁，管理难度大。目前各地在安置留用地的管理上，缺乏统一协调，有的将留用地征为国有，有的仍然保留集体土地所有权，加上城乡结合部土地流转较快，交易频繁，给土地的产权管理、规划管理和市场管理增加了难度。

各地在积极探索多样化解解决失地农民生活与就业保障等问题上还涌现出了不少新点子、新思路。如征地用于建设新区的，将新区的服务性岗位全部用来安置失地农民，组织专人对农民进行免费就业培训等。从以上可以看出，对农业人口的安置方式，各地区应根据社会经济发展水平等实际状况，探索适合区域经济发

展的多样化安置形式，以确保被征地单位和农民的生产生活水平不至于因征地而下降。

三、集体土地使用权参与建设项目——一种新的“征地”模式

我国现行的征地制度，在实践中产生出诸多矛盾，一是初期成本过高，使项目投资入望而却步；二是在利益关系上尚未理顺，对拥有集体土地所有权和承包经营权的集体和农民，在土地开发增值上兼顾不够，在征地过程中侵害集体经济组织和农民权益的情况时有发生。如何既能保障国家经济建设的顺利进行，又能保护集体经济组织和农民的合法权益不受侵害，上海市青浦区高速公路网建设项目的用地政策改革，为我国土地供应方式提供了新的思路、新的模式。

上海市率先从高速公路建设用地着手，对高速公路建设用地提出了“以集体土地使用权参与建设”的试点方案，试行了土地使用权的合作方式。由被用地的集体经济组织以土地使用权参与项目合作，被用地农民身份不变，参照当地从事农业生产的平均收入水平，由项目公司每年支付土地合作回报。采用这种集体土地使用权合作的方式，不但缓解了政府在征地中的一次性投入巨大的压力，有利于投资项目的建设，又充分保证了农民的利益，农民也得到了所失去土地增值的合理收益权，有了长期的生活保障，充分兼顾了国家、集体和农民三者的利益。

除了上海市之外，其他部分省区也做了类似尝试，南京市对今后拟征地用于建设公路两侧防护林、绿地项目的，试行由道路建设单位向农村集体经济组织以土地租赁方式取得土地使用权，双方签订土地租赁合同，建设单位按年支付一定数量的土地使用租金，年租金标准按规定适时调整。苏州市为缓解用地单位的一次性资金支付压力，在保留集体土地所有权性质的前提下，以集体经济组织为投资主体，统一负责办理集体土地使用手续，采用租赁、联营、土地使用权作价入股等方式与用地单位（个人）签

约，收取并管理土地收益专项经费，其实质同样是集体土地使用权的流转。

这种不改变集体土地所有权的用地模式，一般说来较适宜于基础设施建设用地，因为基础设施项目本身具有收益稳定连续，项目投、融资体制多元化等特征，可以保障项目回报的连续性与增长性；同时基础设施建设往往由政府担保或监管，相比房地产项目和其他经营性项目，能够更好的保障农村集体和农民的利益，更具安全性和可操作性，也更易为农村集体经济组织和农民所接受。

四、征地补偿安置费分配与管理方面的改革探索

集体土地具有为农民提供社会保障这一极其重要的功能，如何分配和使用征地补偿安置费用，是关系到被征地农民能否继续得到基本生活保障的大事。现行征地制度中，征地补偿的各项费种的设立，补偿标准的确定及分配对象和使用权限的规定都带有浓重的计划经济色彩。长期以来，在征地中，各项补偿费和安置补助费，除属于个人的地上附着物和青苗补偿费发给个人外，其他费用一般都由村、组集体组织统一掌握，集中使用。随着我国农村家庭联产承包责任制的不断巩固和农村市场经济的逐步发育，这种不分费种、不分具体情况一律由集体统管统分的分配使用模式，已与当前农村形势不相适应，其弊端也日渐显露，征地补偿安置费常常被乡、村、组干部侵占、浪费或挪用，使农民的利益得不到有效保障。

针对这种状况，近年来，我国各地也在探索不同的征地补偿安置费分配使用模式。从各地的实践来看，总体思路都是强调将征地补偿安置费用于安排失地农民的生产、生活出路这一终极用途，在具体的操作过程中是淡化土地补偿费和安置补助费的分配使用区别，弱化村级统管统用权力，显化属本集体经济组织成员共同所有。另外，征地补偿安置费实行专款专用，加大透明度

度，加强管理，对征地补偿安置费的使用进行监督，确保不被侵占和挪用。其中，顺德市是将土地补偿与安置费按 20% 留归集体经济组织，80% 按股份分配给个人的办法分配兑现，用于农民自谋职业，这样做是因为在顺德市农民易于就业，将补偿和安置费兑现给农民个人，是可行的且农民也易于接受。南京市也突破了现行政策规定土地补偿费归农村集体经济组织所有的使用原则，从中提取相应比例用于农民安置，解决 16 周岁以下人员、老人及特殊困难户的生活安置。福州市对征地补偿费的使用则采用了村集体经济组织发展再生产和推进农村社会保障制度相结合的方法。也就是说，除被征土地上属于个人的附着物、青苗赔偿费等依法支付给个人外，安置补助费和土地补偿费部分应用于村集体经济组织发展再生产和妥善安置农民的生产、生活之需，由集体土地经营管理单位用于：（1）发展二三产业，安排无地劳动力的就业；（2）建立养老金和粮食保障金，由劳动、保险部门托管，用于被征地农民抚养和保养的生活补助；（3）征地补偿费设立专户存储，财务公开，接受监督，禁止挪用或截留。

五、征地程序方面的改革探索

征地报批程序特别是现行批后实施的“两公告一登记”制度，不仅繁琐，且有不妥之处。从各地实施征地的情况来看，普遍反映现行征地程序存在这样或那样的问题，这些问题可用 24 个字来概括：程序繁琐、报件复杂、资料重复、耗时过长、工作量大、成本过高。

在近年来的征地制度改革进程中，各地积极探索，建立适合当地情况的科学、合理、快捷的征地报批和实施程序。对征地实施程序的改革试点，各地具体做法不同，但主要都体现在征地补偿环节前移与将“两公告”合二为一两方面。各地都在试点中加重了与农民就征地补偿安置问题协商的分量，并且试行以签订补偿协议来取代法律规定的补偿登记程序。与此同时，还试行将征

地公告与征地补偿安置方案公告合并为一个程序同时公告。另外，由于征地前期调查与征地批准公告后进行补偿登记阶段间隔时间较长，不少地方出现了农民抢栽、抢种、抢建等现象，给实施征地补偿、安置工作带来很大难度，针对这种状况，一些地方还实行了征地“预公告”制度。各地方具体的做法如下：嘉兴市改由农民被动的“补偿登记”为土地行政主管部门主动的征地调查和协商，并在征地调查和协商完成后增加“签订征地协议”的环节；温州市试行对集体建设用地的征收，下放至由市人民政府审批，从而给地方的实际工作带来便利；佛山市将改革的重点放在补偿环节，将协商征地补偿前移，先补偿后审批，并取代法律规定的补偿登记，另外，佛山市还建立了强制征地的司法程序，并强化了征地过程的社会监督制度。

这样，将补偿登记改为与农民协商签协议，强化了农民在征地过程中的自主权和参与权。将这一环节移到审批之前，增加了征地程序的实际可操作性，在一定程度上避免了以往出现的审批后又征不到地的现象。征地公告前置，兼顾了国家、集体和农民个人三方利益。合并了现行征地批后实施的两个公告，减少了环节，有利于节省征地审批时间，提高审批效率，加快了土地征收和交付土地的进度。但是，对法定程序的突破还需要进一步在实践中探索、验证。

六、征供分离制度的探讨

有的地方将征地制度与供地制度结合起来思考，坚持并加强实行政府统一征地，建立征地与储备结合，并在试点过程中试行了征供分离制度。温州、厦门、福州等地都采取这个思路。主要方法是建立征地与储备相结合，而与供地相分离的制度，实行全市范围内统一征地。由土地储备中心统一支付征地所需费用，征的土地一律进入土地储备库。然后再根据用地需求、项目性质等情况，由局下属的土地开发公司进行前期开发，使土地升值，再

根据市场情况适时由用地管理部门负责供地，以平均征地成本收回统一支付的征地补偿费用。这样做的主要好处是，在相当程度上消除了以往同一地段、同一用途的土地，或因征前地类不同、或因征后用途不同而造成的征地补偿标准不统一的现象。

厦门市在推行统一征地过程中，还试行了由区政府统一征地制度。他们认为，这样做可以充分利用区政府、镇政府或街道办事处行政资源优势，达到缩短征地期限、及时解决征地纠纷的目的，也有利于保持征地补偿标准的平衡和统一。

其实，是否实行统征，不同的人有不同的看法。支持者认为：实行政府统一征地具有很多优势特征：一是统一土地征收的政策、补偿标准；二是统一土地征收的组织、操作程序和要求；三是简化环节、加快征地交地速度；四是有利于廉政、勤政，减少征收土地中的腐败现象；五是可以有效改善投资环境。反对者认为，这样做有可能造成土地的闲置、浪费，不利于提高土地集约化程度和土地利用效率。理论上的争端，最终还是要靠实践中的探索与验证来解决，这也是对征地制度改革试点所要达到的重要目的之一。

七、完善征地制度的新政策

在各地纷纷对征地进行大胆探索与尝试并取得积极成果的基础上，为合理利用土地，保护被征地农民合法权益，维护社会稳定，国土资源部根据法律有关规定和《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号，以下简称《决定》精神），2004年11月发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（以下简称《指导意见》）和相关文件。

1. 调整了征地补偿标准

过去，各地在制定征地标准时，往往按地块来测算年产值，并由此确定年产值倍数，从而造成同地不同价等问题，损害了一些被征地农民的利益。

为了使征地补偿更趋于合理,《指导意见》要求,省级国土资源部门将会同有关部门制定省域内各县(市)耕地的最低统一年产值标准,在制定统一年产值标准时必须考虑被征收耕地的类型、质量、农民对土地的投入、农产品价格、农用地等级等因素。

为了保护被征地农民合法权益,使他们原有的生活水平不降低,国土资源部《指导意见》明确提出:如果给予被征地农民的土地补偿费和安置补助费合计按30倍计算,仍不足以使农民保持原有生活水平的话,当地人民政府将从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。目的就是在考虑执行法律规定的补偿标准的同时,想方设法使被征地农民原有生活水平不降低。

从实际出发,使征地补偿标准具有科学性,对有条件的地区,可考虑制定省域内各县(市)征地区片综合地价,实行征地补偿。制定区片综合地价应考虑地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素。

同时,《指导意见》在土地补偿费的分配方面有所倾斜,要求主要用于被征地农户,在农村集体经济组织内部合理分配。

2. 拓宽了被征地农民的安置途径

为了拓宽安置渠道,保障被征地农民的长远生计,《指导意见》在总结各地经验基础上明确提出,对被征地农民视不同情况,分别实行农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置,从而大大拓宽了安置途径。

对征收城市规划区外的农民集体土地,应当通过利用农村集体机动地、承包农户自愿交回的承包地、承包地流转和土地开发整理新增加的耕地等,首先使被征地农民有必要的耕作土地,继续从事农业生产。

在城市规划区内,当地人民政府应将因征地而导致无地的农

民纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度。此外，有关地方政府还应积极创造条件，向被征地农民提供免费的劳动技能培训，安排相应的工作岗位。在同等条件下，用地单位应优先吸收被征地农民就业。

而且，允许农民在自愿前提下，以征地补偿安置费用入股，或以经批准的建设用地土地使用权作价入股。农村集体经济组织和农户通过合同约定以优先股的方式获取收益。

3. 改革了征地工作程序

《指导意见》明确规定，在征地过程中必须严格履行法定程序，特别是要保护被征地农村集体经济组织和农户的知情权。

在征地依法报批前，当地国土资源部门应对拟征土地的权属、地类、面积以及地上附着物权属、种类、数量等现状进行调查，调查结果应与被征地农村集体经济组织、农户和地上附着物产权人共同确认。

在征地依法报批前，当地国土资源部门应以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户，对拟征土地的补偿标准、安置途径，被征地农户有申请听证的权利。当事人申请听证的，应按照《国土资源听证规定》规定的程序和有关要求组织听证。

4. 加强了征地实施监管

坚持征地批准事项公开制度。按期支付征地补偿安置费用，要求当地国土资源部门应配合农业、民政等有关部门对被征地集体经济组织内部征地补偿安置费用的分配和使用情况进行监督。各级国土资源部门要对依法批准的征收土地方案的实施情况进行监督检查。因征地确实导致被征地农民原有生活水平下降的，当地国土资源部门应积极会同政府有关部门，切实采取有效措施，多渠道解决好被征地农民的生产生活，维护社会稳定。

除了上述《指导意见》有关征地的规定外，国土资源部在《关于完善农用地转用和土地征收审查报批工作的意见》中还对

征地供地环节做了相关规定，农用地转用或土地征收经依法批准后，市、县两年内未用地或未实施征地补偿安置方案的，有关批准文件自动失效；两年内未提供给具体用地单位的，按未供应土地面积扣减该市、县下一年度的农用地转用计划指标。征地补偿安置方案经依法批准后，征地补偿安置费用应按法律规定的期限全额支付给被征地农村集体经济组织；未按期全额支付到位的，市、县不得发放建设用地批准书，农村集体经济组织和农民有权拒绝建设单位动工用地。

第十三章 国外及港台地区征地制度简述

一、概述

(一) 征地的含义

通常来讲, 征地是国家或政府为了公共目的而强制取得非国有(或非政府所有)或非公有土地并给予补偿的一种行为, 即国家或政府通常由于社会经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业的需要, 对非国有或非公有土地, 按照相关法律规定实行强制性取得并使用。政府进行征地是以征收(用)权为前提的, 在私有制国家征收(用)权是政府在指导土地资源利用中最具有强制性的权力, 通常称为“最高权力或统治权”。“征地权”最早由荷兰哲学家雨果·格罗特斯于1652年提出, 1831年见诸于美国法律, 作为对私有财产的社会控制手段。

从土地利用的角度分析, 在一个国家或地区中, 有必要将一部分土地用来发展社会公用或公益事业, 如道路、公园、基础设施、国防建设等, 或者是为了提高整体的城区建设水平在旧城区改造过程中对土地进行重新规划利用等。通常情况下, 这些用地生产的多属公共产品, 其经济效益难以评价, 投资难以回收, 所以多由政府进行投资开发。同时, 由于许多国家实行土地私有制或土地为私人或其他社会团体、组织占用, 这些需用于公共目的的土地通常又不能都通过市场机制转为国家或政府所有, 这样, 国家或政府须通过征地取得土地, 并用于公共目的, 从而保证社会公共事业或公益事业的发展, 这就是征地的意义所在。

(二) 各国(地区) 征地制度概述

征地作为政府采取强制手段取得土地的一种方式, 是世界各国或地区政府普遍采用的对土地利用和产权进行调整的行政措施。但各国或地区由于土地制度及土地资源条件等方面的差异, 所采用的征地制度也存在着一一定的差异。在土地私有制国家, 大多数土地(土地所有权或其他权利)属于个人或企业所有, 政府若因进行公共设施建设或发展政府产业的需要, 往往采用征地方式将他人所有的土地转变为国家或政府所有, 或征地取得土地其他权利, 以满足公共建设或政府建设的用地需要。即使在土地公有制国家, 由于存在不同的所有制形式, 如不同级别或地区的政府所有、国家所有、集体所有等, 如果上级政府需要使用下级政府所有的土地时, 往往也采用征地方式。由此可见, 从世界各国来看, 不管是土地私有制国家还是土地公有制国家, 均存在着相应的征地制度。

此外, 各国(地区) 由于土地制度的差异及征地方式上的不同, 对“征地”的说法也不一样, 如在美国法律中称征地为“最高土地权的行使”, 英国法律称之为“强制购买”或“强制取得”, 法国法律称之为“公用征收”, 德国法律称之为“土地征收”, 日本法律称之为“土地收用”或“土地收买”, 香港称之为“官地收回”, 台湾称之为“土地征收”或“区段征收”等等。从各国或地区的具体操作方式来看, 不管采用什么名称, 其本质是一致的, 即政府采用强制力将其他所有权主体拥有的土地权利收归己有, 并按政府的意志投入使用, 所不同的是采取的强制力及补偿的标准存在差异。

二、国外及港台地区征地制度的基本特征

一个国家(地区)的征地制度包括许多方面, 如征地主体、客体、目的、程序、审批、法律规定以及具体的产权关系和经济关系等等。通过对各个国家(地区)的征地制度进行系统地比较

归纳，从总体上来看，各国（地区）的征地尽管在形式上有所差异，但归纳起来在征地目的、行使主体、法律依据、补偿关系、产权关系等方面存在某些共同的基本特征。

（一）征地目的的公共性

征地权只有符合公共目的才能为法律和社会接受，征地权不能滥用，这一点在各国（地区）已形成共识。各国（地区）在规定征地的具体目的时均明确提出只能是为公共利益的需要，尤其是在私有制社会更强调私有财产权的保护，因此为了公共利益是政府征收（用）私人土地所有权直接的合法前提。而且为了在实践中有明确的依据，各国（地区）在法律规定实行征地具体范围的表述上大致有三种形式：第一种是概括式，如法国《民法典》规定：“为了公共利益的需要，包括直接的公共工程建设和间接满足公共利益的建设，以及政府进行宏观调控的需要”；第二种是列举式，如日本《土地征收法》规定：“为了兴办各种社会公共事业，如道路、公园、堤防以及港湾建设等”；第三种是概括和列举并用的方式，如我国台湾地区的《土地法》规定：“为兴办公共事业的需要，如国防、交通、水利、政府机关等；为实施国家经济政策，控制私有土地垄断、荒废等。”

另外，各国（地区）在制定征地权的行使是否符合公共利益的法律实践上往往有所不同。从各国（地区）的对比中可以发现，现在各国（地区）征地目的已经不是最初那种单纯的国家或社会公共设施建设的需要，现在公共利益的范畴已经扩展到社会经济生活的各个领域，可以是直接地或间接地满足公共大众利益的需要。比如在加拿大，根据联邦和安大略省征地法规定，征地的目的必须是为公共利益服务，征地的范围严格限制在公共服务的交通、能源、水利、环境保护、市政建设、文物遗迹保护、学校、医院以及社会福利等；而在美国，虽然在征地权限限定于公共目的这一点上取得了一致，联邦各州法律对公共目的的范围的界

定并不完全相同，除了直接的公共用途以外，现在美国多数法院把“公共用途”扩展到包括具有公共利益用途，比如贫民窟的改造，甚至与公共用途相关的其他用地，如高速公路的配套设施用地，包括停车场、加油站、旅馆等；而在新加坡，征地权的行使范围更加广泛，根据1985年修订的《新加坡土地征用法》规定：“当某一土地需要：①作为公用；②经部长批准的任何个人、团体或法定机构，为公共利益或公共利用，需要征用该土地作为某项工程或事业之用；③作为住宅、商业或工业区加以利用。总统可以在公报上发布通知，宣布该土地需要按通告中说明的用途加以征用”，新加坡征地范围较大跟新加坡土地资源的高度匮乏有关。除了新加坡、马来西亚的征地也是为公共目的建设和国家经济建设意图，如市政、开矿、住房、农业、商业或工业等。在新加坡、马来西亚、法国这些国家征地已成为政府进行宏观经济调控的手段，但公共用途范围过宽容易导致政府滥用征地权利，学术界对住宅、商业或工业区用地也纳入征地范围是有争议的。

（二）政府征地权行使的强制性

征地权的行使要体现公共利益，所以在一个国家中只能由国家或政府来行使，而其他个人或企业在政府未授权时不能行使征地权。在政府行使征地权的过程中，涉及征地权和土地所有权对立问题。通常来讲，土地的所有权是最完整的权利束，是土地所有者在法律规定的范围内自由使用和处理土地的绝对权利，但各个国家或地区在征地过程中，征地权实际上是一种“最高权力”或者说是“统治权”，是指“最高统治者在没有所有者同意的情况下，将其土地财产征用于公共目的的权力”，在这种情况下，私有土地所有权是无法抗衡政府的征地权的。因此，政府行使征地权最显著的特征就是具有不可抵抗的强制性；此时的决定权不在土地所有者手中，从严格的物权角度来看，这是“最绝对”的物权受到“最强制性”的干涉。但有一些国家征地权也可由政府

授权的部门或企业行使，例如，加拿大规定公共建设相关部门、国营企业经过政府授权或法律许可也可以直接进行征地，行使征地权。

（三）法律依据的充分性

由于征地属于土地权利的创设处分，它以政府行使征地权为前提，征地权属于法权性质，因此必须以明确的法律规定为依据。各国或地区均通过立法明确规定征地的主体、对象、目的及操作程序、核准公告、审批权限、补偿标准等。尤其在私有制社会，由于财产所有权的绝对性，因此必须通过立法确定政府“征地权”的法权地位。如美国联邦《宪法》规定：“非依正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由或财产。”同时在《美国联邦土地政策管理法》中规定：“政府有权通过买卖、交换、捐赠或征用的方式获得各种土地或土地权益”，这为政府对私有财产行使征地权提供了明确的法律依据。其他国家或地区也是如此，而且很多国家为了保证征地的顺利进行，防止滥用征地权，对征地的目的和范围也进行了明确的界定。

（四）征地补偿的准市场性

征地补偿是直接关系到被征地者经济利益的敏感问题，直接关系到补偿的公平性和征地工作能否顺利进行，因此能否正确地处理征地补偿问题，也是一个国家或地区征地制度发展完善与否的一个标志。纵观各国法制，关于征地补偿的原则各不相同，即使是同一国家，随着权利观念从权利私有化向社会化的转变也有不同的规定。如德国、日本等国大多经历了完全补偿——不完全补偿——相当补偿的阶段。但就世界立法整个发展趋势来看，对于国家征地行为所造成的损失补偿范围与标准均呈日渐放宽之势，以便对被征地者所遭受的损失予以更充分、更完全的补偿。在很多国家或地区，法律给予被征地者的补偿往往还要涉及对各种相关利益主体的补偿，所以补偿有时要超过土地自身的市

场价值，这既有利于保证被征地者原有的生活水准不至于降低，也有利于土地资源的优化配置。

从各国（地区）的具体情况来看，一些国家或地区，如美国、加拿大、英国、法国和香港等，是站在被征地者利益的角度上进行补偿的，对由于征地造成的当前和将来的以及相关的利益损失进行相当于被征土地市场价格的赔偿。美国政府或征地机构向被征地者和间接受损个体按征地前的市场价格标准进行土地价值和未来赢利的赔偿。在征地计划确定，而且需要补偿又不补偿或者补偿时间很长时，土地所有者可以行使“买卖选择权”。加拿大是以市场价格为标准，包括被征地部分补偿、有害不良影响补偿、干扰损失补偿和重新安置困难补偿。英国按征地前市场价格对原土地持有人进行补偿，具体包括土地补偿、租赁权损失补偿、迁移费等。近年来，为了避免采取强制性手段，多采取同土地持有人合作或商议的方式。法国土地被征收者获得的补偿价格以征收裁判所的一审判决之日为基准计算，并以被征收土地公布征收规定时间一年前的实际用途为准计算土地价格，征收土地的用途以一年前为准，目的是为了控制土地投机。香港政府在收受地 28 日内将赔偿金额发给合格的受领人，标准以收回当日的市价计，受领人如同意则需签订同意书，不同意可以到土地审裁处提出诉讼。此外，政府对于有时市价补偿造成的补偿过低，还可采取另一笔恩恤补偿的措施。有的国家或地区，例如，台湾对于原业主不做迁移的地上物以及对相关和相邻业主造成经济上、使用上、就业上的损害，也都在补偿范围之列。如果业主希望自己迁移地上物，则迁移费也属于补偿范围，这种相关补偿的全面程度也是反映一个国家或地区征地补偿是否合理、公平的重要方面。

而另一些国家（多为高福利国家）则是通过在立法中控制补偿标准来控制补偿价格。如新加坡，征地补偿按规定的补偿标准

或宪报公布之日的市场价格进行补偿，并且采取就低原则，所以被征地者获得的补偿较低。新加坡的土地征用强制性很强，并且被征地者的补偿远远低于市场价格，是政府的一种强制低价买卖。瑞典征地补偿价格的计算是以 10 年前该土地的价格为准，征地补偿价格的制定方法是为了抑制土地投机。

此外，韩国的债券补偿方式是比较独特的，被征地者得到由项目发起人支付的补偿金额，原则上是事前现金补偿，但如果项目发起人是国家、地方公共团体及其指定的政府投资机构等时，只要土地所有权人愿意或当事人的不动产，其补偿金 1 亿元以上的部分可以采用债券的形式进行补偿，一般债券的偿还期限在五年以内，其利率也高于债券发行时的一年期定期储蓄利率。实行债券补偿是韩国征地补偿的特点，采用债券方式进行补偿是解决政府征地过程中资金不足的有效方式，而且近年来债券补偿比例逐年提高。

（五）征地产权关系的明确性

在征地产权关系上，各个国家或地区基本上是一样的，即大多数征收的都是土地所有权。通常情况下，国家或政府通过征地得到私有土地所有权，将其转变为政府（或国家）所有土地，而被征地者则在得到补偿后丧失对原来土地的一切权利。同时，由于地上物（建筑物、农作物等）与土地的附属关系，其相关产权也在征收范围之内。当然在具体征地过程中，由于征地的对象与目的的差异，有的国家也明确规定政府可以征部分土地权利或其他项权利，如加拿大规定，允许只征土地的通行权、道路权、地役权、租赁权和特许权等部分权利。

（六）征地程序的公开性

大多数国家或地区的征地程序是由“申请——批准——公告——征收（用）”等部分组成的。具体过程中，征地项目人要向其主管审核机关（如征地委员会等）进行征地申请，并提供项目

设计书、计划书、可行性研究报告、位置图、补偿方案等一些详细资料，以便审核机关进行实地调查，确定征地项目的可行性和必要性，这是确定征地目的是否为公共目的的关键。通过调查研究，审核机关认为可行，则予以批准，然后进行公告，这是保证征地公开性的重要方面。有的国家还进行多次公告，并同时与被征地者就补偿问题进行协商，在确定无异议时，则被征地者接受补偿，而征地者进行具体的征地程序。从大多数国家的征地过程来看，虽然在形式上是一种强制性行为，但尽可能遵循市场规律，保证公开性和透明度，在程序上先进行补偿，后进行具体征地。

（七）申诉与仲裁的普遍性

由于征地是政府利用征地权强制处分私有土地产权，而私有财产权往往又是最充分的权利，有的国家甚至规定“财产权是不可侵犯的神圣权利”（法国《人权宣言》），因此各国或地区政府在建立征地制度过程中，均充分考虑私有土地产权的权利，通过法律规定，在征地过程中，被征地的产权人可以对征地的方式、目的、范围及补偿标准等进行申诉，对征地过程中所引起的有关矛盾由法院进行仲裁。申诉权是征地在过程中保障私有财产权权益的重要方式，各国或地区因征地制度的差异，对申诉内容的规定也有所不同，但一般都围绕征地目的（是否符合公共利益原则）、范围、方式、补偿标准等方面规定被征土地产权人可以申诉的条件和要求等。大多数国家规定向法院申诉或上诉，由法院根据情况进行裁决或仲裁，也有的国家规定向有关主管部门进行申诉，如日本规定“不服征用委员会裁决者，可向建设大臣请求审查”（日本《土地征用法》第一百二十九条）。

三、各国（地区）征地补偿的比较

由于征地补偿标准的确定是征地制度改革的核心，也是本课题研究的重点之一，故在此重点对台湾、日本、英国、德国、加

拿大征地补偿的标准和范围进行了比较，这对我国征地制度改革和本课题的研究有重要的参考价值：

（一）日本征地补偿的范围和标准

1. 日本征地补偿的范围

日本征地的赔偿主要有如下五种：（1）征用损失赔偿；（2）通损赔偿；（3）少数残存者赔偿；（4）离职者赔偿；（5）事业损失赔偿。

征用损失赔偿。公共事业征用特定者的财产时，按被征用财产的经济价值即正常的市场价格计价赔偿，称征用损失赔偿。征用损失赔偿是根据保障私人财产和公共负担平等的原则进行的，所以必须按征用的财产的客观价格完全赔偿。客观价格主要是参考较近地区的交易价格等确定的。

通损赔偿。一般来说，土地被征用后，原权利者必须迁到别处生活，这就会产生搬迁费和营业损失等附带损失。因此，必须对权利者因征地而通常可能受到的附带性损失进行赔偿。这种赔偿就是通损赔偿。通损赔偿主要包括对征用土地上的建筑物、设备、树木等固定在土地上的物体的搬迁费用的赔偿，以及对搬迁建筑物时发生的其他费用损失和动产等搬迁费用的赔偿。另外，对被征用者在收益上所受的损失也要赔偿，这种赔偿包括歇业赔偿、停业赔偿、营业规模缩小赔偿以及农业赔偿和渔业赔偿。

少数残存者赔偿。这种赔偿是基于如下原因：例如，水库建设一类的大型公共事业会使建设地区的社会本身遭到破坏，这使大部分村庄被水淹没，只有少数几家可能残存下来，日本人认为，残存的几家由于原来的共同体被破坏了，在因脱离原生活共同体造成的损失很大时，应当采取重建生活的对策，所以要支付适当的赔偿以维持生活。

离职者赔偿。这种赔偿和少数残存者赔偿一样，赔偿生活权的性质较强。这是赔偿土地权利者的雇用人员因土地被征用而失

业时发生的损失的制度。赔偿原则是在离职者寻找工作所需的期间内，对他支付不超过原工资的适当赔偿金。

事业损失赔偿。这是一种在公共事业完成并开工后造成的噪音、废气、水质污染等损害的赔偿。在确实可以预见发生损害的情况下，可以进行事前赔偿。

2. 日本征地补偿的标准

(1) 土地补偿，即地价补偿。其补偿标准为：征地时的正常市价。确定征地时邻近同种类的土地交易价格所算定的相当价格乘以确定征地至实际征地间的物价指数变动。

(2) 残余地补偿，即因部分土地的征用致使与其相连的未被征地的残余土地受到损失所给予的补偿。其补偿标准如下：因征地减低的价值；残余地需新建、增建或改建道路、沟渠、围墙、栅栏及其他构造或需修缮、填土、挖土等所需的费用。并且残余地所有人可以申请将残余地一并征用。

(3) 地上物补偿，包括地上的建筑物和农林作物等的补偿。其补偿标准为：参照邻近同种物件交易价格的相当价格。

(4) 迁移费补偿，即因征地而必须迁移的必要费用。

(5) 农业、林业、渔业及牧业停业、暂停、规模缩小的补偿。

(6) 其他损失补偿，如房租减少、临时租房费、动产搬迁费等补偿。

(二) 台湾征地补偿的范围和标准

1. 台湾征地补偿的范围

台湾的土地征收除一般意义的土地征收外，还有附带征收、区段征收和保留征收。

附带征收，是将兴办公事业所必须的土地范围以外的连接土地一并征收。

区段征收，是将整个区域内的土地全部征收，重新整理后，

再行支配使用。

保留征收，是就兴办事业将来所需用的土地，在未用以前，预为呈请核定公布其征收的范围，并禁止妨害征收的使用。其中，禁止妨害征收的使用以限制建筑最重要。台湾规定保留期间不得超过三年，逾期不征收的视为撤销；因开辟交通路线或国防设施事业可适当延长，但最多可再延长五年。

2. 台湾征地补偿的标准

(1) 被征收土地的地价补偿。在台湾，征收土地的地价补偿的标准，法律规定参差不齐。其中土地规定的标准是：已依法规定地价。其所有权经过移转者，依其最后移转时的地价；未经依法规定地价者，其地价由该执管市县地政机关估定；保留征收的土地应补偿的地价，依征收时的地价。《实施耕者有其田条例》规定，征收耕地的地价依照耕地主要作物产品全年收获总量的2.5倍计算。还有《平均地权条例》等规定，在此不一一列举。

(2) 被征收土地的改良物一并征收的，支付此项改良物的补偿费。被征收土地的土地改良物，除改良物的所有权人要求取回并自行迁移外，应与土地一并征收，并另给予补偿。其应受的补偿费依该执管市县地政机关所估定的价额。在台湾，土地改良物分为建筑改良物和农作改良物。关于建筑改良物补偿的估定，以同样的改良物在评估时重新建筑需用的费额为准，但要减去因时间经历所受损耗（折旧）的数额，即原有建筑的重置价值。农作改良物补偿的估定，如被征收时与其孳息成熟时期相距在1年以内的，按成熟时的孳息估定。此外，若被征收人对补偿建筑改良物或农作改良物价额的估定有异议的，该执管市县地政机关应提交给标准地价评议委员会评定。

(3) 被征收土地的改良物由其所有权人自行迁移者，支付此项改良物的迁移费。土地征收以土地改良物与土地一并征收为原则，但该改良物所有人自愿迁移的，允许其迁移，同时给予适当

的迁移费。迁移的改良物原则上限于应征收土地的改良物，但因一部分土地的征收而导致全部改良物迁移的，该改良物所有权人可要求给予全部的迁移费。

(4) 因征收土地致使相邻地受损害者，其遭受损害的补偿。征收的土地，因其使用影响到接连土地导致其不能为未来的利用，或减低其未来利用的效能时，该接连地所有权人可要求需用土地人给予适当补偿，但其补偿金以不超过接连地因受征收地使用影响而减低的地价额为准。

(三) 英国征地补偿的范围和标准

1. 土地（包括建筑物）的补偿

其补偿标准为：公开市场的市价，并且不得因征地而给予被征地人救济或其他优惠。其所谓市价的估价日期有三种：补偿金额为双方同意时，以征地通知之日为估价的日期；征地机关占有土地之日为估价的日期；补偿有争议上诉时，以土地法庭听证的最后一日为估价的日期。

2. 残余地的分割或损害补偿

其补偿标准为市场的贬值价格。

3. 租赁权损失补偿

其补偿标准为契约未到期的价值及因征地而引起的损害。

4. 迁移费、经营损失等干扰的补偿

5. 其他必要费用支出的补偿，如律师或专家的代理费用、权利维护费用等

(四) 德国征地补偿的范围和标准

1. 土地或其他标的物的权利损失补偿

其补偿标准是：以土地或其他标的物在征用机关裁定征地申请当日的移转价值或市场价值。

2. 营业损失补偿

即原财产权人在职业、营业或履行其应负的任务所受的暂时

的或持续的损失。其补偿标准为其在其他土地投资可获得的同等收益。

3. 征地标的物上的一切附带损失补偿

例如：由于地块分割或工程造成障碍而使耕作不便的损失补偿；由于地产主土地减少导致劳动力过剩以及设备利用率降低的补偿；甚至如车辆绕道行驶等有关损失补偿等。

(五) 加拿大土地补偿的范围和标准

1. 被征地部分的补偿

必须依据土地的最高和最佳用途，根据当时的市场价格补偿。

2. 有害或不良影响补偿

如严重损害或灭失价值。主要针对被征地块剩余的非征地，因建设或公共工作对剩余部分造成的损害，还包括对个人或经营损失及其他相关损失的补偿。这种补偿不仅包括被征地，还包括受征地影响相邻地区的非征地。

3. 干扰损失补偿

被征地所有者或承租人因为不动产全部或基本征地，因混乱而造成的成本或开支补偿。

4. 重新安置的困难补偿

由此可见，各国或地区征地补偿的范围，除土地补偿外，大多将残余地损害、营业损失及其他因征地引起的各种附带损失均列入补偿的范围，而且补偿标准亦都接近于市价，使被征地人既无法获取暴利，也不致遭受损失，实属公平合理之补偿。

四、与国外对比，我国现行征地中还存在诸多问题

1. 土地补偿费的确定不合理，造成低价征收

其他国家以土地的交易价格或近邻类似土地的交易价格为基准确定土地补偿费。我国土地补偿费为该耕地被征收前三年平均年产值的3~6倍。补偿费基数既非市场价格，也无参照系，难

以推测其合理与否。在正常年份，同一块土地的产量变化不大，但产值随农产品价格而变化，基数确定比较困难。在实际征收中，倍数的确定也比较困难，倍数的大小关系到土地补偿额的多少，关系到农民利益。农民要价高，征地困难；低价征收，损害农民利益，也造成土地资源浪费。总体上看，我国集体土地是低价征收，土地征收费远远低于土地出让价格。

2. 用地单位还需支付劳动力安置补助费

其他国家或地区土地征收（用）法规中无类似规定。我国《土地管理法》规定劳动力安置补助费按照需要安置的农业人口数计算，需安置的人数为被征收的耕地量除征地前每人平均占有的耕地，每人安置补偿费为该耕地被征收前三年产值的2~3倍，最高为10倍。因征地造成的多余劳动力由用地单位安排就业，土地全部被征收，农业户口转为非农业户口。这是计划经济下，以国家安排就业和享受城市居民的待遇作为对农民的补偿。安置费低，解决不了劳动力安置问题；企业用工实行全员劳动合同制，需安置的人员由于文化技术水平的限制适应不了企业用工的要求，难以安置，影响了被征地农民生产和生活。

3. 土地收益分配及使用不合理

其他国家土地补偿费归土地所有者所有，其他权利人可得到相应的补偿。其中不包括土地因改变用途所产生的增值收益。我国土地低价征收，高价出让。土地增值分配主要为各县、乡、镇所得。如果以土地出让成本价为100，则农民只得5%~10%，村级集体经济得25%~30%。60%~70%为县、乡、镇各级地方政府所得（温铁军 朱守银：县以下地方政府资本原始积累与农村小城镇建设中的土地问题，《经济研究资料》1996年第1期）。地方政府与村集体和农民的收益差距较大。一般由村干部掌握使用村集体所得土地补偿费，并未按规定发展生产和补助被征地农民生活，往往被挪作村干部工资和其他行政费用支出或化整为零

在村民中私分，产生了村干部贪污腐化现象。

土地低价征收势必造成对农业和农民利益的损害，也造成土地低效率利用和浪费。高价出让产生的增值收益分配的不合理，使作为主要受益者的各级政府部门滥用土地征地权，造成耕地的流失。

4. 未能充分尊重土地所有者和其他权利人的权利

在土地能否被征收、特别是土地赔偿额的多少等重大问题上，其他国家或地区普遍较为尊重土地权利人的意见。如日本，只有当权利人对征收及征收赔偿额无异议时，双方才能签订征购协议，实行征收。土地权利人还拥有向征收委员会申诉的权利。征收委员会也须尊重土地权利人的意见，在听取了双方及第三方的意见后审议并做出裁决。

我国集体土地在被征占过程中，农民的权益得不到保证。征收的补偿费低，损害了农民的利益；征地前没有召开村民大会进行讨论，往往由少数村干部决定，征地协议也由乡镇政府和村干部代表土地的所有者与征地者签订，农民几乎丧失了参与及申诉的权利。

5. 未按规定有收回征收

如台湾地区规定，征收土地后若不依核准计划使用，或于征收完毕一年后不实行使用者，表明征收土地实无必需，为保障私人财产，原地所有权人可按征收价额收回土地，避免征收土地的闲置，促进土地资源的充分利用。《中华人民共和国土地管理法》没有类似的规定，只规定不得预征。但实践中，特别是1992年兴起的开发区热中，出现了土地征而不用，闲置浪费的现象。各级政府对此已采取了补救措施，减轻土地闲置浪费。1997年5月23日中共中央国务院发出通知《进一步加强土地管理切实保护耕地》，要求清查未按合同规定期限进行开发的土地，属于农田的，必须限期恢复农业用途。

表 13-1 各国(地区)征地制度比较表

国家或地区	征土地制度特征	征主体	征目的	征对象	征程序	征审批	征法律规范	征产权关系	征补偿关系	备注
德国	私人所有土地，国家政府征收	国家政府	为公共利益，保护土地，合理配需求	私人所有土地	申请一批土地征收，请官确定具体征收	委员会对征土地出让作出决定	《联邦建设法》、《土地交易法》	征收私人所有土地	补偿价格以时价为基础，扣除税费、其他损失及附带征收土地权损失	土地引起涨价预期为而上不格不格，因将用的部份之中
日本	国家所有土地，国家政府征收	政府	为公共利益，如建设、住宅、工业、农业、林业、渔业、水利、交通、国防、建设等	私人所有土地	申请征收土地，经地方法院裁定	征委会对征土地出让作出决定	《城市规画法》、《河川法》、《港湾法》等	征收私人所有土地	补偿标准以时价为基础，扣除税费、其他损失及附带征收土地权损失	征地补偿标准以时价为基础，扣除税费、其他损失及附带征收土地权损失
新加坡	私人所有土地，国家政府征收	政府	为公共利益，如建设、住宅、工业、农业、林业、渔业、水利、交通、国防、建设等	私人所有土地	征委会对征土地出让作出决定	征委会对征土地出让作出决定	《土地征用法》	征收私人所有土地	补偿标准以时价为基础，扣除税费、其他损失及附带征收土地权损失	征地补偿标准以时价为基础，扣除税费、其他损失及附带征收土地权损失
韩国	私人所有土地，国家政府征收	政府	为公共利益，如建设、住宅、工业、农业、林业、渔业、水利、交通、国防、建设等	私人所有土地	征委会对征土地出让作出决定	征委会对征土地出让作出决定	《土地征用法》	征收私人所有土地	补偿标准以时价为基础，扣除税费、其他损失及附带征收土地权损失	征地补偿标准以时价为基础，扣除税费、其他损失及附带征收土地权损失

参考文献

1. 王卫国等. 中国土地权利的法制建设. 北京: 中国政法大学出版社, 2002
2. 中国土地学会编. 21世纪中国土地科学与经济社会发展. 北京: 中国大地出版社, 2003
3. 张建仁. 新世纪土地问题研究. 武汉: 湖北科学技术出版社, 2002
4. 傅应铨. 土地资源可持续利用与西部大开发. 成都: 成都地图出版社, 2002
5. 傅应铨. WTO与土地管理. 成都: 成都地图出版社, 2002
6. 征用土地补偿规定. 北京: 中国法制出版社, 2003
7. 纪明. 中华人民共和国土地管理法编注. 北京: 中国法制出版社, 2003
8. 唐德华等. 土地管理法及配套规定新释新解. 北京: 人民法院出版社, 2002
9. 鹿心社. 研究征地问题探索改革之路. 北京: 中国大地出版社, 2002
10. 王景新. 中国农村土地制度的世纪变革. 北京: 中国经济出版社, 2001
11. 林增杰等. 中国大陆与港澳台地区土地法律比较研究. 天津: 天津大学出版社, 2001
12. 江平. 中国土地立法研究. 北京: 中国政法大学出版社, 1999
13. 曲福田. 土地行政学. 南京: 江苏人民出版社, 1997
14. 黄贤金等. 土地政策学. 北京: 中国矿业大学出版社, 1995
15. 毕宝德. 土地经济学. 北京: 中国人民大学出版社, 1998
16. 蒲春玲等. 土地管理学. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 1999
17. 刘光远等. 新编土地法教程. 北京: 北京大学出版社, 1999

18. 自治区国土资源厅执法监察局编. 新疆维吾尔自治区国土资源执法监察工作手册. 2002
19. 国土资源部土地估价师资格考试委员会编. 土地管理基础. 北京:地质出版社, 2002
20. 叶剑平等. 中国农村土地产权制度研究. 北京:中国农业出版社, 1997
21. 中国房地产估价师学会编. 房地产基本制度与政策. 北京:中国物价出版社, 2001
22. 周林彬. 物权法新论. 北京:北京大学出版社, 2002
23. 马克伟. 中国改革全书——土地制度改革卷(1978~1991), 大连:大连出版社. 1999
24. 新土地管理法全书. 北京:中国物价出版社, 2000
25. 刘江. 中国资源利用战略研究. 北京:中国农业出版社, 2002
26. 新疆维吾尔自治区国土资源厅编. 国土资源政策法规汇编上、下, 2003
27. 中华人民共和国国家统计局编. 北京:中国统计年鉴 2000~2002. 中国统计出版社
28. 新疆维吾尔自治区统计局编. 新疆统计年鉴 2000~2002. 北京:中国统计出版社
29. 李元. 国土资源管理依法行政读本. 地质出版社, 2003
30. 杨俊孝. 新时期新疆油气资源开发用地研究. 乌鲁木齐:新疆人民出版社, 2003
31. 朱冬亮. 社会变迁中的村级土地制度. 厦门:厦门大学出版社, 2003
32. 王玲. 征用土地管理. 征地事务动态, 2002. 1

“新疆征地实证分析与征地制度改革研究”课题顾问组

组 长:里加提·苏里堂 陈宝奎

成 员:张国柱 王振然 朱亚夫 茹 刚 崔春来
续效丽 李建国 买尔旦·买买提伊力

“新疆征地实证分析与征地制度改革研究”课题组

主持人

杨俊孝 靳家喜

课题组成员:(按姓氏笔画排序)

乃吉米丁 马 瑛 王承武 牛展宏 吐尔洪·阿不拉
张凤丽 赵 俊 杨俊孝 海赛尔·沙比提
维里旦·米吉提 韩 芳 彭应金 靳家喜 臧俊梅

图书在版编目(CIP)数据

新疆征地实证分析与征地制度改革研究 / 杨俊孝著.

—乌鲁木齐:新疆人民出版社,2005.12

(新疆农业发展与生态环境建设研究丛书)

ISBN 7-228-09638-X

I. 新… II. 杨… III. 土地征用—土地制度—经济体制改革—研究—新疆 IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第155894号

出版 新疆人民出版社

地址 乌鲁木齐市解放南路348号

邮编 830001

电话 (0991)2825887 2816212

印刷 新疆康林印务有限公司

开本 850×1168 1/32

印张 9

字数 230千字

版次 2005年12月第1版

印次 2005年12月第1次印刷

印数 500册

定价 18.00元

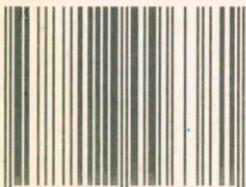
封面设计 王 洋

新疆征地实证分析

与征地制度改革研究

XINJIANG ZHENGDI
SHIZHENG FENXI YU ZHENGDI
ZHIDU GAIGE YANJIU

ISBN 7-228-09638-X



9 787228 096381 >

ISBN 7-228-09638-X 定价:18.00 元