

[优秀论文]：论建立和完善我国土地征收行政补偿制度 PDF

转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__5B_E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_c122_485003.htm

财产权是公民的一项基本权利,行政补偿作为一种权利保障和利益冲突平衡机制的现代法律制度,对规范行政征收权的行使,实现国家和社会公共利益,保护相对人的财产权,实现对基本人权的保障,具有重要的作用和意义。土地作为不可再生的稀缺资源,严格控制土地征收,依法合理地予以补偿,是我国行政补偿制度建设中亟待解决的问题。本文试就我国土地征收行政补偿制度的建立和完善加以分析和探讨。

一、行政补偿制度的法律特征

行政补偿是指行政主体基于公共利益的需要,在管理国家和社会公共事务的过程中合法行使公权力的行为,致使公民、法人或其它组织的合法权益遭受特别损失,依公平原则,对损失的相对人给予合理补偿的行为。行政补偿是国家的一种法律责任、法定义务。补偿主体恒为国家,原因行为具有合法性、正当性,即有法律上的依据,动机和目的基于公共利益的需要。补偿对象是相对人合法权益遭受特别损害。依法行政是现代法治的根本要求。国家剥夺或限制相对人财产的行为必须有法律依据并依法定程序合理地进行。行政补偿的原则：第一,宪法依据原则。财产权居于公民基本人权的核心地位,近现代法治国家普遍从宪法层面关注行政补偿并加快原则性规定。法国早在1789年的《人权宣言》中就宣布：“财产是神圣不可侵犯的权利,除非当合法认定的公共需要显系必要时,且在公平而且预先补偿的条件下,任何人的财产不得受剥夺。”1804年通过的《法国民法典》重申了《人权宣言

》的这一基本精神并规定“任何人不得被强制出让其所有权。但因公用，且受公正并事前补偿时不在此限。”美国1791年《权利法案》第5修正案规定：“任何人不得非经由法律正当程序，即被剥夺生命、自由与财产，私有财产不得未获公正补偿即遭占取。”2004年修正后的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政收或者征用并给予补偿。”第十三条规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”第三十条规定：“国家保障人权。”这就奠定了国家对财产权既保护又制约的宪政基础，使行政补偿有了宪法上的依据。

第二，利益平衡原则。征收权的核心在于无需经财产权人同意而强取其财产，但这并不意味着以牺牲私人权益的正当性来彰显公共利益需要的正当性，行政补偿制度必须服从人权保障原则。合法权益受平等保护，既要制约私有财产权以达到维护和增进公共利益目的，又要抑制政府滥用征收权侵害私有财产权，尤其是在行政补偿问题上，须充分体现公平正义，平衡公共利益和个人利益，符合行政补偿的基本精神。

第三，事先补偿原则。从本质上讲，基于公共利益需要的行政征收，目的是为了在更广泛的范围内最大限度地实现私人利益。因此，行政主体对相对人财产征收以前必须先进行损害补偿，至少须与相对人就补偿的范围、标准、方式及补偿金的支付时限等问题达成协议，稳定相对人的生产和生活，增强相对人对财产权的安全感。

第四，依法补偿原则。行政补偿作为行政法上的一种制度，其合法性、正当性来源于宪法中的征收补偿

条款及专门的征收补偿法或单行法规。应当服从合法性原则，严格按照法律规定的主体、对象、条件、目的、范围、标准、方式、程序行使征收权，依法进行补偿。行政补偿的范围分三种：行为范围、事项范围和权益范围。行为范围包括合法行政行为、合法行政事实行为及行政主体行使公权力所带来的附随效果。事项范围包括行政征收或征用类补偿，行政主体变更行政许可、行政计划、行政指导、行政合同等行为类补偿，国家危险责任类补偿，公民因保护国家财产或者协助执行公务受到损失类补偿等等。权益范围包括实体权利损失补偿以及物质损失（直接损失和间接损失）、精神损失范围补偿。行政补偿的程序及救济。程序制度是实体制度的延续，是实体权利实现的保障。无救济即无权利。行政补偿制度应建立完善征收程序、补偿程序、监督程序、救济程序（行政救济和司法救济），形成系统的行政征收补偿法。

二、我国土地征收行政补偿现行法律制度及存在的问题

土地征收补偿是我国现行行政补偿制度比较成熟的形态。行政补偿制度最初都是经由土地征收补偿而逐步发展起来的，土地征收补偿历来都是行政补偿中心，相应地立法也较为系统和完善。我国人民司法制度中有关土地征收行政补偿的条款最早出现在1944年1月颁布的《陕甘宁边区地权条例》中：“由于建筑国防工事，兴修交通道路，进行改良市政工作以及举办其他公益为目的而经区政府批准的事业，政府得租用、征用或以其他土地交换任何人民或团体所有的土地。”这里“租用、征用或以其他土地交换”，就是行政补偿的初期形式。1950年11月政务院公布的《城市郊区土地改革条例》第14条规定：“国家为市政建设和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给予适当的安置，并对其他该项土地上的生产、投资（如凿井、植树等）及其他损失，予以公平合理的补偿。”该条例确认了公平合理的补偿原则，并对补偿的方式、损失范围作了初步规定。1953年11月政务院通过的《关于国家建设征用土地办法》是建国后第一部较为完整的土地征用法规，对征用土地的前提、征用的原则、补偿的程序及范围作了具体规定，初步形成了我国土地征用法律制度。修正后的宪法、土地管理法及其实施条例，形成了现行的以宪法为统帅、以全国人大制定法为核心、以国务院条例为主体的行政补偿法律制度。明确规定了土地征收的公共目的“为了公共利益的需要”。丰富了行政补偿的具体方式，即征收农民土地补偿、临时使用国有土地或农民集体所有的土地补偿及收回国有土地补偿。规定：“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”。“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三十倍”。“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”。等等。长期以来，我国片面强调私人利益对国家利益、公共利益的依赖和服从以及国家利益、公共利益优于私人利益的原则。虽然土地征收补偿制度规定得比较详细，但就目前政府大规模圈地运动和失地农民利益被严重侵害的现状看，显得软弱无力，使得行政补偿制度作为协调公共利益和私人利益矛盾和冲突平稳器的作用和意义大打折扣，反映出了土地征收补偿制度存在的问题。首先，土地征收行政补偿的原则不明。宪法层面上的补偿原则仍是个

空缺。土地管理法也没有补偿的原则，仅在补偿标准方面直接规定了一些具体的数字。由于土地资源的不可再生性、稀缺性和增值性等特点，法条中的数字必然是僵化的。以这些僵化的补偿费标准补偿，被征收人不能维持征收前的生活水平，其实际效果乃是对农业的掠夺和对工业的恶补。一次性低额的补偿，终生被逐出赖以生存的土地，这有违行政补偿制度的初衷。其次，土地征收公共利益含义不明。公共利益的需要是征收权行使的前提。但是，我国土地征收的现状是将商业需要混同公共利益。立法对公共利益的内涵没有明确界定，使得实践中“公共利益需要”往往成了行政机关自由裁量权的领域，总是在最广的意义上使用，导致征收权滥用。第三，土地征收程序缺乏有效监督，征收权滥用。修正后的土地管理法规定了国务院和省一级政府土地征收的批准权。但征收权的行使缺乏有效监督，导致各级政府大搞圈地运动，无拘无束地滥用征收权，大批农民被无情地赶出土地。一个县级政府就有征收权，就能判定什么是公共利益，怎能保证它不滥用权力？第四，土地补偿程序救济手段不完善。司法救济被排除在土地征收行政补偿争议纠纷救济手段之外，且法院对此类案件置之不理，不符合法治国家的理念。不仅不利于保护合法权益被剥夺或者被限制者的权利，也不利于监督征收权的行使，不符合行政征收补偿的原则。三、与时俱进，建设新农村，不断完善土地征收行政补偿制度 市场经济的发展和公民权利意识的复苏，平等保护原则正在冲击着国家利益、公共利益优于私人利益原则。土地征收权的设定必须符合法治主义的原则和要求，平衡征收权和公民财产权关系，严格土地征收权行使的条件和程序，明确划定公共

利益的内涵和外延，确保征收权不被滥用。在土地征收补偿原则、补偿范围、补偿标准、补偿方式等方面，要与时俱进，不能使土地征收演变成掠夺被征收人财产的工具，损害社会公平正义原则。土地征收行政补偿救济在考虑行政效率的同时，不能放弃“司法是社会公正的最后一道防线”。在统一的行政补偿法还没有制定的情况下，随着农村经济的持续发展以及政府关于新农村建设总体规划的出台，及时完善土地管理法中土地征收补偿制度，对新农村建设有着重要的现实意义。

1、科学界定我国土地征收概念 征收的本质是对财产所有权的剥夺。土地征收作为公益征收的最基本形式，是指国家因公共利益需要，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征收而消灭。由于我国实行土地国家所有权和农民集体所有权的二元结构，因此我国的土地征收实际上是指国家对农民集体土地所有权的剥夺。宪法和土地管理都规定了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并给予补偿。土地管理法中“临时用地”制度、“收回国有土地使用权”制度、“收回集体土地使用权”制度，不具有土地征收的法律性质，不属于土地征收补偿的范畴,不能与土地征收制度混为一谈、误用、混用。

2、严格限制土地征收中公共利益的范围 宪法和土地管理法未明确界定公共利益范围。土地管理法第四十三条规定，建设用地必须依法申请使用国有土地，兴办乡镇企业和村民住宅以及乡镇村公共设施、公益事业建设用地除外。建设用地显然包括商业性用地和公益性用地。商业性用地应当通过土地市场以民事法律方法取得，公益性用地可以借助国家征收权的行使满足需要。土地管理法第四十三条关于公共利

益目的的规定没有区别公益性和非公益性，无限扩大了建设征收土地的范围，即不管个人或单位，不管营利或非盈利，都可以运用国家征收权，使农民丧失土地。目前中国式的“圈地运动”，正是由于集体所有的土地不分公益或非公益必须先经过国家征收这一环节才能进入建设用地领域，因而导致滥用土地征收权损害土地权人权益的后果。实践中，一方面房地产商及其他单位假借政府名义，通过政府征收权力去强行征收农民集中所有的土地进行开发建设；另一方面地方政府滥用征收权大搞各种各样的开发区、工业园区，稍经加工包装即转手。这样以几千元一亩从农民手中征收来的土地转手就变成了几千元一平方米的价格，大批农民被政府以低廉的安置补偿费为代价赶出了生养他们的土地，客观上造成了以牺牲农民巨大生存利益为基础的政府和开发商的暴力。土地征收行政补偿制度中公共目的规定的缺陷必须立法加以完善。借鉴国外土地法规中关于“公共目的”的规定，我国可以采用列举式、概括式并用的方法，将国防、交通、水利、公共卫生、行政机关办公、实施特殊经济政策、教育学术及慈善事业等公共利益逐条列举，逐一加以规定。没有列举的以其他法律规定者为限。实务中应当先决定其是否为法律所列举的公益事业，然后决定有无征收土地的必要。为公共利益的征收是国民经济持续健康发展和建设和谐社会的需要，符合利益平衡和平等保护原则。非公共利益建设用地直接目的追求的是商业利润，并以获得土地使用权为目的，与所有权的变更与否没有必然的联系。商业单位与农民集体土地所有权人是平等的民事主体，他应当通过国有土地使用权和农村集体土地使用市场来取得，没有必要统统上升为以

变更所有权的土地征收方式来实现。非公益建设用地只有支付比公益建设用地更高的征收补偿为代价，才可能达到利益的平衡。因此，土地管理法必须将土地征收权严格限定在公共利益目的的范围内，以避免征收权滥用和确保征收权合法行使，切实维护农民集体土地所有权，达到我国保护耕地的最终目的。

3、建立有效监督的土地征收程序

我国土地管理法及相关条例对土地征收程序规定为：征收申请及批准、补偿方案的拟订、拨付发证。这一程序存在二个问题：一是没有公益目的正当性认定程序；二是政府主导的强制性过浓，没有听证程序，剥夺了相对人为自己辩护和防卫的权利。公益目的正当性的认定是征收权行使的前提，是判定具体征收行为是否正当的根据。但国务院及省一级政府对农民集体土地征收的批准仅是就土地征收范围（基本农田、耕地及其以外土地、土地面积）的决定，没有对公益目的事业的认定。前提不正当，征收权的行使即为非法。为保证公益目的正当性认定，应当设置专门的土地征收机构，专事公益目的性认定，避免各种可能滥用土地征收权现象发生。在土地征收过程中，批准征地方案基本不考虑农民的意见，征收补偿标准体现的是政府单方面意志，补偿安置方式可选性很小。对于剥夺农民土地所有权这样重大的事项，决不意味着公权力行使无需顾及民意，可以肆无忌惮。利益平衡被严重破坏时，“三农”必然出现不稳定局面。因此，必须改变现有规定。基于土地资源的不可再生性、不可替代性，土地征收公益目的性的认定、征地方案、补偿方案、安置方案应当充分听取农民的陈述和申辩，赋予农民维护自己合法权益切实可行的权力，建立完善的听证程序。毕竟他们失去的是脚下实实在在的土地

，没有了土地，他们的灵魂如何相依？同时，应当建立一套有效的土地征收监督机制，以重典治地，遏制中国式的“圈地运动”，使耕地不再大量流失，农民不再流离失所，无可相依。

4、扩大土地征收补偿范围，提高补偿标准，丰富补偿方式 我国的土地征收补偿仅限于与被征收土地有关直接财产损失，而对于间接财产损失以及因此延伸的一切附带损失未予补偿。依据社会公共负担平等原则，补偿的目的是要填补被征收人因征收所遭到的损失。因此，按各国通用的做法，应逐步扩大补偿范围，将残余地分割损害、经营损失以及其他可确定、可量化的财产损失列入补偿范围，包括农民的择业成本、失业救济、养老统筹金等也应考虑进去，以缓和农民对政府征收土地行为的不满情绪，确保被征地人的基本人权。现有规定的土地征收补偿标准明显偏低，无法维持或保障失地农民的生活水平，容易发生征地后的生存危机。农业产值的经济效益低，以年产值标准补偿有失科学性和公正性。目前土地征收补偿费远远低于土地出让价格，巨额差价落入政府腰包而不对被征地农民的特别损失予以公证补偿，这是典型的假公权力之名行掠夺农民财产之实之行为。土地毕竟是农民重要的甚至唯一的生产资料和生活依靠，以市场地价作为征收补偿的标准并不为过。应当建立专业的土地征收评估机构，健全一套完备的土地征收评估方法，科学确定土地征收的客观正常交易价格，提高补偿标准，有效地抑制征地失控和耕地大量流失的现状。土地征收补偿的方式，除金钱支付补偿外，农转非、招工安置已不合时宜。实物产权调换，移民安置补偿，替代地补偿，提供就业培训以及以土地换社保，一次性交纳养老保险统筹费用，到达退休年龄发放养老金等补偿方式，能够更有效的

解决农民的实际问题。土地征收实际上掳走了农民最稀缺的生产要素土地,留下了农村最富裕的生产要素劳动力,过去行之有效的“农转非”已经变成了失地农民沦落为城市贫民的渠道。因此,补偿方式的变革更重要的是考虑失地农民今后的生存和生活以及生产要素失衡所带来的社会问题,如何构建和谐社会、建设新农村的问题。

5、把司法救济引入土地征收补偿的救济程序

土地征收作为行政机关剥夺或限制相对人财产权的具体行政行为,行政补偿引起的纠纷当然地可以向法院起诉,行政诉讼是重要的救济渠道。土地管理法未规定土地征收补偿争议的司法诉讼程序,这不利于保护被征收人的权利,也不利于监督行政主体行使权力。对于土地征收补偿争议应当明确规定,在穷尽行政程序后可以通过司法诉讼程序解决,经过审查符合受理条件的,人民法院应当受理。行政补偿制度有效地平衡了财产权保护和行政权力限制之间的关系,是现代民主法制理念的反映。土地征收补偿制度则是行政补偿制度的重要组成部分。我国土地管理法及其实施条例关于土地征收补偿制度的规定还有不少立法空白,指导思想仍然偏重于国家利益的考虑而缺乏对公民合法权益的应有尊重。随着我国政治经济体制改革的不断深入,市场经济的迅速发展,大批集体土地被征收圈占。在统一的行政补偿法律制度尚没有制定的情况下,进一步建立健全和完善土地征收行政补偿制度,对农村、农业、农民问题的解决至关重要,对建设新农村、构建和谐社会至关重要,应引起行政法学界、立法者的关注。

主要参考资料 梁彗星:《中国物权法研究》,法律出版社1998年版; 张小铁:《市场经济与征地制度》,《中国土地科学》1996年第一期; 梁彗星:《物权法》,

法律出版社2002年版； 姜明安：《行政补偿研究》，《法学杂志》2001年版； 费安玲：《对不动产征收的私法思考》，《政法论坛》2003年第一期； 王克稳：《论行政补偿》，2002年江苏省行政法年会论文； 王太高：《行政补偿制度研究》，北京大学出版社2004年版； 祁小敏：《试论我国行政补偿范围》，《理论探索》2003年第3期； 张梓太、吴卫星：《行政补偿理论分析》，载《法学》2003年第8期； [美]博登海默：《法理学法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com